Canada

# Annual Report of the Correctional Investigator 1999-2000

The Correctional Investigator
Canada

# ANNUAL REPORT
# OF THE
# CORRECTIONAL INVESTIGATOR

**1999-2000**

© Minister of Public Works and Government Services Canada, 2000
Cat. No. JA1-2000
ISBN 0-662-65145-6

Internet : www.oci-bec.gc.ca

The Correctional Investigator
Canada

275 Slater Street
Suite 402
Ottawa, Ontario
K1P 5H9

L'Enquêteur correctionnel
Canada

275 rue Slater
Suite 402
Ottawa (Ontario)
K1P 5H9

101-02613/

*June 29, 2000*

*The Honourable Lawrence MacAulay*
*Solicitor General of Canada*
*House of Commons*
*Wellington Street*
*Ottawa, Ontario*

*Dear Mr. Minister,*

*In accordance with the provisions of section 192 of the Corrections and Conditional Release Act, it is my duty and privilege to submit to you the 27th Annual Report of the Correctional Investigator.*

*Yours respectfully,*

*R.L. Stewart*
*Correctional Investigator*

Canada

## TABLE OF CONTENTS


OPERATIONS ..... 1
SYSTEMIC ISSUES ..... 5
1. SPECIAL HANDLING UNIT ..... 6
2. INMATE PAY ..... 8
3. INMATE GRIEVANCE PROCEDURE ..... 10
4. CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMMING ..... 13
5. DOUBLE-BUNKING ..... 15
6. TRANSFERS ..... 17
7. PREVENTIVE SECURITY STANDARDS/GUIDELINES ..... 19
8. USE OF FORCE ..... 19
9. INMATE INJURIES AND INVESTIGATIONS ..... 22
a) Institutional Violence ..... 22
b) Inmate Injuries ..... 24
c) Suicides ..... 25
d) Investigations ..... 27
10. FEDERALLY-SENTENCED WOMEN ..... 29
11. ABORIGINAL OFFENDERS ..... 31
CONCLUSION ..... 34
CASE SUMMARIES ..... 35
USE OF FORCE TO FACILITATE A STRIP SEARCH ..... 35
REPORTING AND INVESTIGATION OF INJURIES TO AN INMATE ..... 38
EXCEPTIONAL SEARCH ..... 41
MEETING THE NEEDS OF DISABLED OFFENDERS ..... 44
HOUSING OF MINORS IN PENITENTIARIES ..... 47
EXCESSIVE USE OF FORCE ..... 50
DELAY AND LACK OF COORDINATION IN CSC'S INVESTIGATIVE PROCESS ..... 54
ACCESS TO TRADITIONAL ABORIGINAL HEALERS (POLICY INERTIA) ..... 57
CONCLUSION ..... 59
STATISTICS ..... 61
APPENDIX A ..... 71
APPENDIX B ..... 85
APPENDIX C ..... 93

*The Correctional Investigator is mandated by Part III of the Corrections and Conditional Release Act as an Ombudsman for federal offenders. The primary function of the Office is to investigate and bring resolution to individual offender complaints. The Office, as well, has a responsibility to review and make recommendations on the Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaints to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.*

*The notion of righting a wrong is central to the Ombudsman concept. This involves measurably more than simply responding to specific legal, policy or technical elements associated with the area of concern under review. It requires the provision of independent, informed and objective opinions on the fairness of the action taken so as to counter balance the relative strength of public institutions against the individual. It, as well, requires responsiveness on the part of public institutions which are and are seen to be fair, open and accountable.*

## *OPERATIONS*

*The Office of the Correctional Investigator is mandated as an Ombudsman for federal offenders. Part III of the Corrections and Conditional Release Act governs the operation of this Office and parallels very closely the provisions of most Provincial Ombudsman legislation, albeit, in our case, within the context of investigating the activities of a single government organization and reporting to the legislature through a single Minister. The "Function" of the Correctional Investigator, as with all Ombudsman mandates, is purposefully broad:*

> *[T]o conduct investigations into the problems of offenders related to decisions, recommendations, acts or omissions of the Commissioner (of Corrections) or any person under the control and management of, or performing services for or on behalf of the Commissioner, that affect offenders either individually or as a group.*

*Inquiries can be initiated on the basis of a complaint or at the initiative of the Correctional Investigator, with full discretion resting with the Office in deciding whether to conduct an investigation and how that investigation will be carried out.*

*In the course of an investigation, the Office is afforded significant authority to require the production of information up to and including a formal hearing involving examination under oath. This authority is tempered, and the integrity of our function protected, by the strict obligation that we limit the disclosure of information acquired in the course of our duties to that which is necessary to the progress of the investigation and to the establishing of grounds for our conclusions and recommendations. Our disclosure of information to all parties is further governed by safety and security considerations and the provisions of the Privacy Act and Access to Information Act.*

*The provisions above, which limit our disclosure of information, are complemented by other provisions within Part III of the Act which prevent our being summoned in legal proceedings and which underline that our process exists without affecting, or being affected by, appeals or remedies before the Courts or under any other Act. The purpose of these measures is to prevent us from being compromised by our implication, either as a "discovery" mechanism or as a procedural prerequisite, within our processes -- an eventuality which could potentially undermine the Office's Ombudsman function.*

*The Office's observations and findings, subsequent to an investigation, are not limited to a determination that a decision, recommendation, act or omission was contrary to existing law or established policy. In keeping with the purposefully broad nature of our*

*Ombudsman function, the Correctional Investigator can determine that a decision, recommendation, act or omission was "unreasonable, unjust, oppressive and improperly discriminatory; or based wholly or partly on a mistake of law of fact" or that a discretionary power has been exercised "for an improper purpose, on irrelevant grounds, on the taking into account of irrelevant considerations, or without reasons having been given".*

*The Act, in section 178, requires that where in the opinion of the Correctional Investigator a problem exists, the Commissioner of Corrections shall be informed of that opinion and the reasons therefore. The practice of the Office has been to attempt to resolve problems through consultation at the institutional and regional levels in advance of referring matters to the attention of the Commissioner. While we continue to ensure that appropriate levels of management within the Service are approached with respect to complaints and investigations, this provision clearly indicates that the unresolved "problems" of offenders are to be referred to the Commissioner in a timely fashion.*

*The legislation as well provides that the Correctional Investigator, when informing the Commissioner of the existence of a problem, may make any recommendation relevant to the resolution of the problem that the Correctional Investigator considers appropriate. Although these recommendations are not binding, consistent with the Ombudsman function, the authority of the Office lies in its ability to investigate thoroughly and objectively a wide spectrum of administrative actions and present its findings and recommendations to an equally broad spectrum of decision makers, including Parliament, which can cause reasonable corrective action to be taken if earlier attempts at resolution have failed.*

*A significant step in this resolution process is found in section 180 of the Act, which requires the Correctional Investigator to give notice and report to the Minister if, within a reasonable time, no action is taken by the Commissioner that seems to the Correctional Investigator to be adequate and appropriate. Sections 192 and 193 of the legislation continue this process by requiring the Minister to table in both Houses of Parliament, within a prescribed time period, the Annual Report and any Special Report issued by the Correctional Investigator.*

*Operationally, the primary function of the Correctional Investigator is to investigate and bring resolution to individual offender complaints. The Office, as well, has a responsibility to review and make recommendations on the Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaints to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.*

*All complaints received by the Office are reviewed and initial inquiries are made to the extent necessary to obtain a clear understanding of the issue in question. After this initial review, in those cases where it is determined that the area of complaint is outside our mandate, the complainant is advised of the appropriate avenue of redress and assisted when necessary in accessing that avenue. For those cases that are within our mandate, the complainant is provided with a detailing of the Service's policies and procedures associated with the area of complaint. An interview is arranged and the offender is encouraged initially to address the concerns through the Service's internal grievance process. Although we endorse the use of the internal grievance process, we do not insist on its use as a pre-condition to our involvement. If it is determined during the course of our initial review that the offender will not or cannot reasonably address the area of concern through the internal grievance process or the area of complaint is already under review with the Service, we will exercise our discretion and take whatever steps are required to ensure that the area of complaint is addressed.*

*In addition to responding to individual complaints, the Office meets regularly with inmate committees and other offender organizations and makes announced visits bi-annually at each institution during which the investigator will meet with any inmate, or group of inmates, upon request. We had, over the course of this reporting year, in excess of two hundred meetings with various offender organizations, including inmate committees, lifer groups, black inmate associations, and native brotherhoods and sisterhoods.*

*The vast majority of the concerns raised in complaints by inmates are addressed by this Office at the institutional level through discussion and negotiation. In those cases where a resolution is not reached at the institution, the matter is referred to regional or national headquarters, depending upon the area of concern, with a specific recommendation for further review and corrective action. If at this level the Service, in the opinion of the Correctional Investigator, fails to address the matter in a reasonable and timely fashion, it will be referred to the Minister and eventually may be detailed within an Annual or Special Report.*

*The Office, over the course of the reporting year, received 5282 complaints. The investigative staff spend 364 days in federal penitentiaries and conducted in excess of 2,800 interviews with inmates and half as many interviews with institutional and regional staff. The areas of complaint continue to focus on those long-standing issues which have been detailed in past Annual Reports. A specific breakdown of areas of complaint, dispositions, institutional visits and interviews is provided in the statistics section of the Report.*

*The Sub-Committee of the Standing Committee on Justice and Human Rights finalized its comprehensive review of the provisions and operations of the Corrections and Conditional Release Act during the course of this reporting year. The Committee's Report, A Work In Progress, was tabled on May 29, 2000. The Office was an active participant in this review process, and we look forward to the further discussion that will be generated by the Report's detailed commentary and thoughtful recommendations.*

*I was encouraged by the Report's recommendations on two matters of ongoing concern directly related to this Office's operations, namely our reporting relationship and resource base.*

> *The Sub-committee recommends that sections 192 and 193 of the Corrections and Conditional Release Act be amended so that the annual and special reports of the Correctional Investigator are submitted simultaneously to the Minister and to Parliament.*
>
> *The Sub-committee recommends that section 192 and section 193 of the Corrections and Conditional Release Act be amended so that the annual and special reports of the Correctional Investigator are automatically referred to the standing committee of the House of Commons responsible for considering the activities of the Office of the Correctional Investigator.*
>
> *The Sub-committee recommends that the budget of the Office of the Correctional Investigator be increased in order to expand the number of investigators and cover directly related expenses such as office equipment, communications, and travel required to conduct investigations.*

## *SYSTEMIC ISSUES*

*I provided in last year's Annual Report an overview of those systemic issues which had been detailed in previous Annual Reports. The Report identified the specific areas of concern associated with each of the issues and presented a series of recommendations designed to assist in addressing the areas of concern.*

*I, as well, included in last year's Report the Response of the Correctional Service of Canada to each of the issues, to ensure that a balanced and accurate record was presented. The Service's comments, while providing clarification on a number of the issues, indicated general agreement with the areas of concern. The Service's Response further identified a number of operational and policy changes to be undertaken in addressing the areas of concern.*

*I received on February 7, 2000, from the Senior Deputy Commissioner, an updated report of the Service's response to the issues raised in my Annual Report. The covering letter indicated that the up-date outlined "the issues of concern as described by your office and presents the actions taken, as of November 1999, by the Correctional Service of Canada in response to each issue". The Service, as well, requested our written comments on its up-date, which we provided on February 29, 2000. Our comments focused on those areas of concern where we felt that further specific information or discussion was required in terms of the Service's previous undertakings. We, as well, stated that our objective was to present in this year's Annual Report a specific detailing of both the actions taken by the Service in addressing the areas of concern and the results of those actions.*

*A meeting with CSC officials chaired by the Senior Deputy Commissioner was held on March 9, 2000 to review the comments provided by this Office. I received on April 17, 2000 the Service's Final Response on the issues raised in my 1998-99 Annual Report.*

*Although progress has been made on a number of issues, I am quite frankly disappointed in the results of the Service's efforts to address these systemic areas of concern. While I believed last year that our agencies had come to an agreement on what needed to be done to begin addressing these issues, the Service's undertakings appear to have been overwhelmed by a bureaucratic process of excessive review, consultations and endless study.*

*I signed, in October of 1999, a Memorandum of Understanding with the Commissioner of Corrections, a copy of which is provided in Appendix A to this Report. One of the objectives of this Memorandum is to ensure that "timely corrective action in relation to valid offender concerns is taken by the Correctional Service of Canada". Evidence to date does not indicate that this objective is being met.*

*I stated in my Annual Report a decade ago that "the Correctional Service of Canada is a direct service agency whose policies and decisions impact directly and immediately on the offender population. There is a need, and an urgent need for the Service to take steps to ensure that its review and decision-making processes, especially at the national level, are capable of responding to and resolving issues in a timely fashion. There is also a need for the Service to ensure that the information upon which it is basing its decisions reflects the reality of its own operations. Although there has been progress in some areas…I suggest that the current bureaucratic and operational realities speak to the need for the Service to be measurably more responsive in addressing those areas of concern raised by or on behalf of offenders".*

*The concerns of the offenders tend to be forgotten at times during the review of these Issues. I believe it is imperative that these concerns be central to the process. The primary function of this Office is to investigate and attempt to bring resolution to individual offender complaints. The Office, as well, has a responsibility to review and make recommendations on the Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaint to ensure that systemic areas of concern are identified and addressed in a timely fashion.*

*The positive impact on the offender population of the Service's efforts to address these systemic issues over the past year, I suspect, has been negligible.*

## ***1. SPECIAL HANDLING UNIT***

*The Special Handling Unit (S.H.U.) is a separate facility housing those inmates which the Service has identified as dangerous offenders. There are currently 75 inmates at the S.H.U.*

*Decisions on placement in and release from the S.H.U. are made by the Service's National Review Committee. As indicated in previous Reports, the Service has measurably improved both the fairness provisions associated with the decision-making process and the administrative efficiency of the National Review Committee.*

That having been said, the position of this Office, since the inception of the S.H.U., has been that the policy of placing all dangerous offenders in one facility is ill-designed. This practice labels offenders as the "worst of the worst" and creates a solidarity amongst these offenders that effectively negates the stated objective of the policy, which is *"to create an environment in which dangerous inmates are motivated and assisted to behave in a responsible manner so as to facilitate their integration in a maximum security institution"*.

There are three interrelated areas of concern associated with this issue, as detailed in last year's Annual Report:

- the overall effectiveness of the Service's current policy of placing all dangerous offenders in one facility;

- the low level of participation in treatment programming designed to address violent behaviour, due in part to the felt solidarity of the population; and

- the significant number of inmates released directly from the S.H.U. to the street, due in part to the absence of participation in programming.

The Service, in responding last year, acknowledged the importance of enhanced reintegration programming. It indicated that *"to address this issue a Task Force had been commissioned to review programming at the S.H.U. and to suggest methods of program improvement...the final report of the Task Force is currently in preparation"*. In addition, the Service indicated that it had established an initiative with the United Kingdom *"to develop a strategy for the management of dangerous and persistently violent offenders"*.

The Task Force Report was finalized in November of 1999. The Report noted that participation in programming related to violent and sexual behaviour was extremely low, and recommended that *"the Correctional Service should develop a program designed specifically for the Special handling Unit"*. With respect to direct releases to the community, the Report stated that *"the Working Group members were of the unanimous opinion that release from the S.H.U. on Warrant Expiry or Statutory Release should be avoided at all costs"*.

The Office was advised in February of this year that no decision would be taken on how to proceed with the Report until the end of March, 2000. With respect to the reasons why no decision has yet been taken, the Service offers the following:

*The recommendations in the Report have significant resource and staffing implications that require a series of determinations and consultations.*

*No decision on how to proceed with this Report will be taken until all the consultations have been completed.*

*For example, the Report was discussed at the National Review Committee (N.R.C.) on April 4, 2000. The N.R.C. will submit a letter outlining their position on the recommendations of the Report.*

*The National Review Committee Report for the period April through December, 1999 indicates that program participation numbers have not improved and the number of direct community releases from the S.H.U. have increased.*

*The areas of ongoing concern detailed in last year's Annual Report remain areas of concern. The Service, over the course of this reporting year, has provided virtually no comment or information specific to either program participation or direct community release from the S.H.U. Its international efforts, while producing commitments to work together in addressing the needs of dangerous and persistently violent offenders, do not appear to have resulted in "the development of an operational strategy". Finally, decisions on how to proceed with the Task Force Report await further internal consultation.*

## ***2. INMATE PAY***

*There are two areas of inmate concern associated with this issue.*

*First, the inadequate level of inmate pay: wages have been maintained at their 1986 level, despite the fact that costs have increased by nearly 80 per cent. In addition, over the past decade, a number of health care and personal hygiene items which used to be provided by the Service now must be purchased by the inmates.*

*Second, the introduction of the Millennium Telephone System in January, 1998, which has significantly increased the cost of inmate telephone calls, from 25¢ to $2.00 in some places for local calls.*

*With respect to the matter of pay levels, we were advised last year that the Service would include proposals within the National Capital Accommodation and Operational Plan for further improvements to the Inmate Pay System. "These proposals include*

*increasing all pay levels; introducing annual indexing into the inmate pay system; and increasing offender purchasing power to off-set costs for certain products and services that inmates must currently pay for".*

The Office was advised in February, 2000 that the Service *"is currently reviewing the issues involved in the level of pay. Treasury Board has been informed that CSC is considering the possibility that in the near future, it will be asking for a mechanism to be put in place to index the level of pay of the inmates".*

In response to our question of what exactly Treasury Board had been informed of, we were advised in April of 2000 that:

> *CSC informed TB that the purchasing power of inmates had diminished considerably over the past 10 years because of the fact that wages have been maintained at their 1986 and 1989 levels, the increase in the cost of items purchased by inmates and the number of additional items that inmates must now purchase themselves. CSC indicated to the TB that it wanted to increase the purchasing power of inmates by providing them with the equivalent of a value of $4 per pay period for personal hygiene and health products. This proposal has been endorsed by TB and CSC has obtained an amount of $1.5M for this initiative. CSC expects to put this increase into effect early in the new fiscal year.*

It would appear that the Service's undertaking last year to put forth a proposal that included *"increasing all pay levels and introducing annual indexing into the inmate pay system"* in addition to offsetting the cost of health care and personal hygiene items is not being pursued.

These less-than-half measures will not reasonably address this area of concern. As such, I return to my decade old recommendation for an immediate across-the-board increase in inmate pay levels. I further restate that the impact of inadequate pay levels is two-fold:

- First, on institutional operations: inadequate pay levels promote and maintain an illicit underground economy; and

- Second, on the inmate's release: inadequate pay levels negate the saving of sufficient funds to support reintegration.

*With respect to the Millennium Telephone System, we were advised last year that the Service's Executive Committee had reviewed a number of options to reduce the cost of inmate-dialled calls, and that a "formal request for submissions would be issued by January 31, 2000 in order to identify a successful provider for the Service".*

*We were subsequently informed that a contractor would be selected by early April, 2000 and that the submission would address the following:*

- *Inmates will have the choice of using either Direct Dial (debit) or collect calling options.*

- *Local Direct Dial calls by inmates will be at the same price as calls from payphones in the adjacent community. This means 25 cents in all provinces except Alberta where it is 35 cents.*

- *The long distance rate for inmates must be uniform across the country.*

- *The long distance director dial rate must reflect the comparative realities in the market place.*

*The Office was, as well, advised that an implementation plan would be developed with the selected provider, which may take three to ten months. No projected date of implementation was provided.*

*Although the Service has taken steps over the past year to address the areas of concern associated with this matter, I feel it would be reasonable at this point for the Service to subsidize the cost of inmate telephone calls, consistent with the terms of the submission, until the implementation of the new telephone system is completed, given that this matter has been under review for two years.*

## 3. INMATE GRIEVANCE PROCEDURE

*This Office has a vested interest in ensuring that the Service's internal grievance procedure is both fair and expeditious in resolving individual offender complaints and identifying systemic areas of concern. With in excess of twenty thousand federal offenders, we cannot be nor were we ever intended to be the primary reviewer of*

*offender complaints. The grievance process, to be effective, must be and be seen by the offender population to be thorough, objective and timely in responding to their complaints.*

*While there have been significant improvements in the system's operations over the years, significant areas of concern remain:*

- *continuing instances of excessive delay in responding at the institutional and regional levels of the process;*

- *limited evidence of management analysis of grievance data or senior management direction to address identified problems;*

- *the non-acceptance by senior management of the responsibility and accountability for specifically addressing offender concerns as recommended by Madame Justice Arbour; and*

- *the effectiveness of the current procedure in addressing the concerns of Female and Aboriginal offenders.*

*In terms of delays in responding last year, the Service indicated that 48 per cent of the grievances at the regional level were late. We are advised that this year 33 per cent of the regional level grievances were late. Although this is an improvement, having one in three grievances responded to outside of the established timeframe, a timeframe which has been extended by fifteen working days, is unreasonable and does little to promote offender confidence in the process.*

*No information was provided by the Service with respect to the percentage of delays at the complaint and first level of the system, and the Service did not comment on whether any improvement had been noted at these levels during the course of this year. We continue to find evidence at the institutional level of excessive delays in responding to inmate complaints.*

*With respect to our concern on the absence of management analysis and direction, the Service advises that it does "not concur with the statement as there are several ways in which the data are being used by different Sectors". In support of its position, the Service referred us to its Corporate Results Report and provided copies of its Quarterly production of grievance data for women offenders and Quarterly production of grievance data for health care issues.*

*There is no doubt that the Service collects data. The question is, what is done with the data? The Service's Corporate Results Report provides limited analysis and management direction on the statistics presented. The Quarterly grievance reports received on female offenders and health care issues provided no analysis of the data.*

*In terms of senior management responsibility and accountability for the operation of the grievance procedure, I referred in last year's Report to the recommendations of Madame Justice Arbour. Justice Arbour concluded that the Service's grievance procedure had failed the offenders miserably, specifically on issues referred to the Commissioner's level. Her final Report put forth a series of recommendations to ensure that the Commissioner and Deputy Commissioner for Women personally responded to grievances brought to their attention or referred the grievances outside of the Service for a binding disposition. The Service rejected all of these recommendations.*

*Given our ongoing concerns with both the operation of the procedure and the offender population's perception of its fairness, I recommended last year that a reconsideration of the Service's position be undertaken. In response, the Service stated, "regarding the recommendations by Justice Arbour, these have been examined and responded to by CSC more than two years ago. Our position has not changed".*

*With respect to the effectiveness of the grievance procedure in addressing the concerns of female offenders, I noted last year that only nine grievances were referred to the national level. Given these small numbers and the Service's rejection of Justice Arbour's recommendations, I recommended that a thorough review be undertaken of how inmate complaints are being managed at penitentiaries which house women, taking into consideration the views of the women in terms of how effectively they believe their concerns are being addressed.*

*This recommendation was also rejected by the Service, which stated, "there is no statistically discernible difference between male and female use of the complaint and grievance process. Given the comparable use of the system by male and female offenders, and the ongoing monitoring by the Deputy Commissioner of Women, there is no basis for further review".*

*I note during the first half of this reporting year that one female offender grievance was referred to the national level, while five hundred and seventy male grievances were referred to the national level during the same time period. To a statistician, this may not be a "discernible difference"; however, to me, 570 to 1 is indicative of a situation that needs to be reviewed. I further note that fifty percent of the complaints filed by female offenders at the institutional level came from female offenders housed in male penitentiaries. I have serious concerns as to whether or not these offender concerns*

*are being reasonably addressed within the Service's policy framework on Federally Sentenced Women.*

*With respect to Aboriginal offenders, a review of the Service's grievance data indicates a measurably lower use of the procedure. In response to our query as to whether or not there had been any analysis of this matter, I was advised by the Service that "the low level of use has been noted. There has been no national level review of the causes".*

*The legislation requires that there "shall be a procedure for fairly and expeditiously resolving offenders' grievances on matters within the jurisdiction of the Commissioner". Given the above-noted concerns, I am not confident that the existing procedure, as currently managed, is meeting this mandate.*

## *4. CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMMING*

*The areas of offender concern associated with this issue centre on the ability of the Service to provide responsive programming and to prepare inmates' cases in a thorough and timely fashion for conditional release consideration. The Office, during our review of this issue over the years, has acknowledged its complexity and the inter-relationship of the numerous variables that impact on the provision of programming and effective case management. The Office has as well acknowledged and encouraged the various initiatives undertaken by the Service in attempting to address this Issue.*

*I presented in last year's Annual Report a number of observations, drawn from the Service's data, that were reflective of the areas of inmate concern associated with this Issue:*

- *full parole waiver and postponement rates are virtually unchanged over the last year;*
- *the Aboriginal full parole waiver rate is almost double that of non-Aboriginals;*
- *the number of Offenders incarcerated past their full parole eligibility date remains unchanged;*
- *the percentage of Aboriginal offenders incarcerated past their full parole eligibility date is measurably higher than non-Aboriginals;*

- *the completion of the intake assessment process continues to take longer than provided for by policy; and*

- *the number of suspension warrants issued, while decreasing slightly, was significantly higher for Aboriginal offenders.*

*The Service, in responding last year on these matters, stated that it "shared our desire for timely case preparation and access to programming". It further stated that "Operation Bypass, a project aimed at streamlining the case management process was implemented in February 1999. The major changes brought about by Bypass should ensure the accurate identification of dynamic risk and need factors along with proper matching of programs at the front end of the sentence. This will improve the chances of safe and successful re-integration to the community at an earlier point in the sentence. At this time, it is too early to determine the effectiveness of Bypass. As we measure the immediate and final results of the implementation of Bypass, this information will be shared with the Correctional Investigator".*

*In terms of the disadvantaged situation of Aboriginal offenders, I was advised last year that a "review of the case management practices and programs will be undertaken to determine what changes could be made to improve their timely and safe re-integration".*

*A review of the Service's most recent Corporate Results Report indicates that, with the exception of the intake assessment process, there has been no measurable progress in the areas of observation noted last year.*

*In terms of the effectiveness of Operation Bypass, the Service, in February, 2000, while providing further information on changes currently underway and proposed, provided no information on the results to date or anticipated results from these changes. With respect to the matter of waivers and postponements, I was advised that "changes to OMS to improve the recording of reasons for waivers is expected to occur by April, 2000 which will make analysis of this issue much quicker and easier to accomplish". I was, as well, told that "during the fiscal year 2000-2001, CSC will develop an improved system for monitoring and managing program capacity, so that more offenders can participate in programming at the optimal time and place".*

*With respect to the provision of community services aimed at maintaining safe re-integration for offenders, an audit was commenced in January, 2000 ("At the present, data analysis is being conducted"). In addition, a Working Group completed a draft report in February, 2000 entitled "Consolidated Review of Suspension and Revocation Practices and Process: Framework for Action". To date, we have not been advised as to what action will be taken on the draft Report's recommendations.*

The Service, in commenting on its commitment last year to conduct a review of case management practices and programming for Aboriginal offenders, advised in April of 2000 that the review is still ongoing. In response to our questions as to the results of the review to date and the specific changes anticipated, we are advised only that they *"will include changes to intake assessment to ensure it is more responsive to cultural differences"*. In addition, the Service indicates, *"A research project is being finalized for the development of an Aboriginal offender custody rating scale to ensure more reliable custody assessment and a pre-assessment orientation program is being developed to prepare Aboriginal inmates for the case management intake assessment"*. With respect to the anticipated effect of these yet-to-be actioned changes, research projects and program development, I was advised in April of 2000 that *"these actions are comprehensive and are currently ongoing; effects can not be measured until all changes are in place"*.

The Service's responses on the issue of case preparation and access to programming over the past decade have always been phrased in the future tense, with no clear indication provided as to the impact of previous changes or the expected results of proposed changes. Things have not changed.

The Office continues to receive a significant number of inmate complaints related to this issue, and program waiting lists are not getting any shorter. As mentioned earlier, the Service's information does not indicate any measurable progress in these areas, nor have we been provided with a detailed analysis as to why progress has not been achieved or evidence of specific management direction on what needs to be done to ensure that individual cases are presented in a thorough and timely fashion for conditional release consideration.

## 5. DOUBLE-BUNKING

There are two areas of stated agreement with the Service on this Issue. Double-Bunking is *"inappropriate as a permanent accommodation measure within the context of good corrections"* and *"segregation cells shall not be used to accommodate two inmates"*.

The Service's inmate accommodation policy (Commissioner's Directive 550) was promulgated in November of 1998. The Objective of this policy is:

> *To contribute to the protection of society through the provision of reasonable, safe, secure and humane accommodation that supports correctional intervention and the reintegration of offenders as law-abiding citizens.*

The policy provides, under the Principles section, that:

> *Single occupancy accommodation is the most desirable and correctionally appropriate method of housing offenders.*

With respect to Cell Utilization, the policy states:

> *Subject to paragraphs 27 and 28, the following cells shall not be used to accommodate two inmates or more...segregation cells.*

Paragraph 27 provides that:

> *other than in an emergency situation, any exceptions to this policy as it relates to housing more that one inmate in a cell must be included in CSC's Accommodation Plan and approved by the Commissioner.*

Last year, the Commissioner approved exemptions, pursuant to paragraph 27, for over twenty medium and maximum security institutions. I have not been advised as to the number of exemptions authorized by the Commissioner for the fiscal year 2000-2001.

During the course of this reporting year, the percentage of federal inmates double-bunked increased from 21.2 per cent to 23.1 per cent. Although the Service advised that *"systemic double-bunking in segregation has been eliminated in three regions"*, I note that the percentage of segregated inmates double-bunked over the course of this year increased from 12.9 per cent to 15.7 per cent. I note as well that the number of inmates admitted to segregation has measurably increased and that a significant number of inmates in segregation have been double-bunked for well in excess of thirty days.

The Service stated last year that *"the national responsibility for segregation related issues have recently become the responsibility of the Institutional Reintegration Operations Division at NHQ. This division is currently developing further direction for the Regional Segregation Oversight Managers. This direction will re-enforce the Service's commitment to minimize, and to the extent possible, completely eliminate the practice of double bunking in segregation cells"*.

The housing of two individuals in a secure cell, designed for one individual, for up to twenty-three hours a day, for months on end, is inhumane. This unfortunately continues to be the reality for many inmates. I again recommend that the Service immediately cease this practice of double-bunking inmates in non-general population cells. I further recommend that the exemption provided for in paragraph 27 of the policy be eliminated and that a follow-up review by the Task Force on Segregation be immediately undertaken to examine the reasons for the increase in the use of segregation.

## 6. TRANSFERS

*The number one concern of the offenders raised with this Office, again this year, relates to transfers. As I have stated in the past, transfer decisions are potentially the most important decisions taken by the Service during the course of an offender's period of incarceration. Whether it is a decision taken on initial placement, a decision taken involuntarily to transfer an offender to higher security or a decision taken on an offender initiated transfer application, such decisions affect not only the offenders' access to family and programming, but also affect their potential for favourable conditional release consideration.*

*The areas of concern associated with this Issue as detailed in previous Annual Reports centre on:*

- *the excessive periods of time offenders were spending in reception centres prior to initial placement;*
- *the thoroughness, objectivity and timeliness of the process leading to transfer decisions;*
- *the number of offenders housed at a higher security level than called for by their security classification; and*
- *the questionable quality of the transfer data used by the Service to monitor the process.*

*The Office's position for years has been that the transfer process has to be centrally managed and supported by an information system capable of producing data relevant to the performance of the process.*

*With respect to the delay on the placement of offenders following reception, I am advised by the Service that significant improvements have been achieved. "For the first 7 months of 1999-2000, over two-third of penitentiary placement transfers were executed within 10 days of the decision. The application and decision on penitentiary placement occurs as soon as possible after completion of the Correctional Plan". I do note, though, that during the third quarter of this year, almost 30 per cent of the nearly seven hundred Correctional Plans were not completed on time.*

*In terms of the efficiency of the process leading to transfer decisions, the Service agreed last year "that offenders have a right to timely transfer decisions". The Service as well last year referred to a "preliminary report indicating that 87% of transfer decisions are made within the prescribed timeframes". The Service promulgated a new policy on transfers in October of 1999. In responding this year on the efficiency of the transfer*

process, the Service again referenced the preliminary report from last year as evidence of reasonable timeliness. Given the introduction of the new policy, I recommend that the Service immediately initiate an evaluation of the effectiveness of the new procedure.

In response to the concern raised by the number of offenders housed at a higher security classification than called for, the Service last year said that about 6 per cent were so housed. We noted in correspondence to the Service, in February, 2000, that the percentage for the first three quarters of this year ranged from 8.8 to 9.5. This represents between 900 to 1000 inmates housed at a security level beyond that required. As of this date, I have received no comment from the Service on this increase.

I was advised last year, in response to the concern regarding the quality of the Service's transfer data, that it was *"steadily improving as we continue to do in-depth reviews of sample cases, identifying discrepancies and take action to resolve them."* In February of this year, we asked the Service for the results of its in-depth review and a detailing of the specific actions taken to resolve the discrepancies. The Service's response of April, 2000 states,

> *For example, the following changes were implemented in OMS on March 31, 2000 to make the process easier to record and monitor:*
> - *Transfer warrants cannot be entered unless there is a locked decision on the transfer application, except for emergency transfers,*
> - *Penitentiary placements is a type of decision separate from voluntary or involuntary transfer.*
>
> *Furthermore, several new reasons are being added so staff can more accurately identify reasons.*

One of the Service's *"Strategic Objectives"* states *"CSC will ensure that involuntary transfers are kept to a minimum"*. We noted in our comments of February, 2000 on the Service's up-dated Response to last year's Annual Report that there had been a significant increase in the number of involuntary transfers and that the number of Aboriginal inmates involuntarily transferred between the fourth quarter of 98/99 and the second quarter of 99/00 had tripled. We asked if the Service had undertaken any review or analysis of the increase or initiated any corrective action. As of May 1st, 2000 no response has been received.

*I am not at all convinced that the Service is in a position to ensure either that the process leading to inmate transfer decisions is thorough, objective and timely or to reasonably monitor the process' compliance with the administrative fairness provisions detailed in the transfer policy.*

## *7. PREVENTIVE SECURITY STANDARDS/GUIDELINES*

*This Office continues to receive a significant number of complaints from offenders concerning the accuracy of information used by the Service to support its decisions. Preventive Security Information, to which the offender does not have access, often negatively impacts on decisions related to visits, transfers, segregation placement and conditional release.*

*The area of concern centres on the absence of any clear national direction concerning the coordination, verification, communication and correction of this information or who is responsible and accountable for the accuracy of this information. I recommended in 1996 that Preventive Security Standards and Guidelines be developed so as to bring some clarity to this matter. The Service at the time acknowledged that there was no clear national direction regarding the management of preventive security information and undertook to produce guidelines by the Fall of 1997.*

*I was advised by the Service last year that "the area of Preventive Security is a priority for the Service and that Preventive Security Standard Operating Practices (SOP) are in draft form and we are now proceeding with our consultation process".*

*On March 8, 2000, representatives from this Office met with the Service's Security Division to review draft policy. I am now advised that "it is anticipated that these SOP's will be presented for approval to the Service's Executive Committee by the Fall of 2000". It has now been four years since the Service's initial commitment to produce guidelines and standards in this area.*

## *8. USE OF FORCE*

*I stated last year, in summarising the Office's position on this issue, that "Use of Force against an inmate is a significant action. It is an action that should only be taken as a last resort and an action that should be thoroughly and objectively reviewed to ensure full compliance with law and policy. There should as well be an ongoing review and analysis of these incidents, independent of the institution, to further ensure compliance*

*and to provide reasonable and timely decisions so as to keep these incidents to a minimum".*

*CSC's use of force statistics, for the first half of this year, recorded five hundred and fifty one use of force incidents. These incidents resulted, according to the Service, in one hundred and twenty five inmate injuries. The Service's analysis of this Report states that "the present method of entering the Use of Force statistics is not without its problems and requires significant amendments".*

*The Service, in responding last year to the concerns that we raised once again on the reliability of its database, committed itself to providing a means for information contained in the Use of Force Report to be entered into the Offender Management System (OMS). "This is a significant task consisting of the collection, recording, reviewing, analysis and sharing of information on a national basis. To that effect, we have expanded our planned changes to the existing incident report screen to include the capacity to produce additional information related to Use of Force". These changes were planned for February, 2000.*

*I have recently been advised that these changes to OMS are now planned for the Summer of 2000.*

*The Service, as well, indicated last year that it had developed a draft procedure dealing with the provision and review of videotapes on use of force incidents "to clarify specific responsibilities and accountabilities within the Service for ensuring that these incidents are thoroughly and objectively reviewed". This procedure and the proposed revisions to the Use of Force Report have yet to be finalised.*

*The Service, in response to our observation last year that use of force incidents very seldom result in the convening of an investigation, advised that "Performance Assurance drafted guidelines on when an investigation is to be convened as a result of use of force incidents". A draft of these guidelines is currently in the consultation process.*

*The Service's 1997 Interim Policy on Videotapes, in response to Madam Justice Arbour's recommendation, requires that all videotapes of use of force incidents and supporting documentation be forwarded to this Office and the Service's National Headquarters within fifteen days of the incident. During the course of a year, we review in excess of three hundred incidents involving the use of force.*

*This Office's review of these incidents has noted a disturbingly high rate of non-compliance with the Service's policy related to the use of force. Our findings have been shared with the Service and, in large part, are not inconsistent with the results of its own review. A recent CSC internal memorandum, in commenting on a specific incident, noted:*

> *The staff in the Security Division who review incidents involving use of force have indicated repeatedly the areas of non-compliance. While there have been some improvements in dealing with incidents of use of force, it seems this incident underscores the fact that there are serious problems with respecting basic rights of inmates.*

*While it is encouraging that the Service acknowledges that there are serious problems, it is obvious that its current review process is neither ensuring compliance with policy nor reducing the number of incidents resulting in the uses of force. The process is not working, in part, because senior line managers do not see themselves as either responsible or accountable for ensuring compliance with law and policy. When the review process leaves the institution, the identified areas of non-compliance become discussion points between regional and national functional staff, rather than action points resulting in specific direction from senior line authority at the regional and national level.*

*I recommend that the Service take immediate action to:*

- *finalize and implement the policy and procedural changes currently pending;*
- *establish a review process that is thorough, objective and timely, with the authority to address areas of concern related to management responsibility and accountability; and*
- *put in place an information system regionally and nationally on use of force incidents that allows for a thorough review and analysis to ensure that such incidents are kept to a minimum.*

*I further recommend that the Service immediately initiate a national investigation to determine its current level of compliance with law and policy related to use of force. Discussions with this Office should be part of this investigation.*

## *9. INMATE INJURIES AND INVESTIGATIONS*

*There are four interrelated areas of concern associated with this issue: institutional violence, inmate injuries, suicides and investigations.*

**a) Institutional Violence**

*The Service agreed last year that violence in federal penitentiaries was a serious concern and that the Security Task Force would address this issue in its December, 1999 report.*

*This Office was provided, in April of 2000, with a copy of Framework for Decisions by the Executive Committee--Report of the Task Force on Security and Executive Committee Decisions Concerning the Recommendations on the Task Force on Security. The Task Force made in excess of seventy recommendations. The Service, in referring this document to our Office, did not identify which recommendations, or for that matter, which decisions taken on the recommendations, were seen as addressing the issue of institutional violence. I do note that those recommendations that appear to be related to institutional violence call for further research to be undertaken.*

*The Service, as well, stated last year that*

> *[a]s a result of discussions with the Office of the Correctional Investigator, we have proposed to expand our reporting of institutional violence to include a wider range of indicators. This should result in a more representative picture of violence within our institutions. In addition to broadening the indicators for institutional violence, the Service will ensure that the data are analysed and that appropriate actions are taken. To this end, a multi-sectorial group of individuals who have involvement in the area of violence has been formed to analyse each report that is produced.*

*A meeting of the multi-sectorial group was held in June of 1999. This Office was advised in July of 1999 that a wider range of violence indicators would now be recorded, with the first report being produced by early September and the analysis completed by late September. The Service, in response to our request for a copy of the violence report, stated in November of 1999:*

*This report will be reviewed by a committee...to determine the best way to analyse and distribute the information. We will forward a copy of the report to your office once this committee has reviewed it to determine whether or not it meets the needs of all concerned. I expect you will receive the report no later than December 17, 1999.*

The Office was advised in January of 2000 that the *"report continues to be difficult to produce due to the vast amount of complex and diverse information"*. We attended a meeting with the Service at the end of March, 2000 to review this matter further. The Service, in correspondence dated April 17, 2000, provided the following:

*This will confirm that on March 28, 2000, you met with a number of staff from the Correctional Service of Canada (CSC) and were given a demonstration of our recently developed automated system for the statistical reporting of institutional violence. Concerns were raised regarding the quality of the information and the ability of the system to actually assist staff in predicting institutional violence. You noted the importance of monitoring a wide spectrum of information such as inmate injuries, voluntary segregation and involuntary transfers as these could be indicative of institutional pressures and problems.*

*As further action to address this matter, CSC has committed to improving the automated system by revisiting issues of accuracy of data and types of information recorded. In addition, the Research Branch, with the assistance of knowledgeable staff, will develop an instrument whereby the stability and vulnerability of operational units can be assessed systematically. This system will include information currently collected in standard reporting systems, multivariate statistics, and a review of methods used in other countries.*

The Service's commitments to expand its reporting of institutional violence to include a wider range of indicators and to ensure that the data is analysed have not been actioned.

A review of the information that the Service does collect indicates an increase this year in inmate murders, hostage takings, major assaults on inmates, major inmate fights and major disturbances.

**b) Inmate Injuries**

*There is currently no national policy on the recording and reporting of inmate injuries.*

*The Commissioner of Corrections in 1994, partly in response to a recommendation from this Office, issued an Interim Instruction--Recording and Reporting of Offender Injuries. The stated Objective of this policy was:*

- *to establish a consistent framework for reporting and recording injuries to offenders;*
- *to provide for the systematic review of the circumstances of injuries in order to ensure that these causes are subject to appropriate review and to investigate, where required by law; and*
- *to contribute to the maintenance of healthful and safe living and working conditions through corrective actions taken to prevent the incidents and recurrence of accidents and wilful acts involving injuries.*

*A draft Commissioner's Directive with the same stated Objective was circulated by the Service for consultation in 1996, but was never promulgated.*

*I recommended again in last year's Annual Report that the Service develop and implement a national policy on the recording, reporting and review of inmate injuries. The Commissioner's response, detailed in last year's Report, stated:*

> *The service acknowledges that the absence of adequate direction for the recording and reporting of inmate injuries has been a longstanding issue and there is a need for policy direction in this area.*
>
> *In order to ensure that a coordinated approach to recording and reporting inmate injuries is in place, a commitment was made to the CI in late March 1999 to implement policy specific to this issue. Policy development will ensure that all injuries are reported and recorded and that those injuries categorized as serious bodily injuries are investigated as per s. 19 of the CCRA.*

*The Office received, in December of 1999, a copy of the Service's draft policy inviting our comments. A review of the draft indicated that the focus of the policy had been narrowed to the development of "a protocol to identify when an inmate had sustained Serious Bodily Injury and how to record this information in the Security Incident Report". We noted this concern in correspondence to the Service in January of 2000 and referred it to the broader policy objectives detailed in its Interim Instruction of 1994 and draft*

Commissioner's Directive of 1996. As of this date, the Office has not received further comment from the Service on the status of its policy development in this area.

**c) Suicides**

I voiced my concern in last year's Annual Report regarding the increase in inmate suicides from nine in 1997-98 to sixteen in 1998-99. The number of inmate suicides this fiscal year is recorded by the Service as eleven. In addition, one inmate is identified as having died of a drug overdose and, in four cases, the cause of death is identified as *"unknown"*.

The Commissioner, in responding to last year's Report, stated that *"the Service shared the Correctional Investigator's concerns for the lives lost through suicides"*.

One of our longstanding areas of concern centred on the absence of a timely responsive review, at the national level, of individual suicide investigations. The Service has recently established an NHQ Suicide Review Committee to examine the findings and recommendations from individual suicide investigations and to bring summary recommendations to the attention of the Service's Executive Committee. The Committee will, as well, be mandated to ensure national consistency in the implementation of recommendations. The Service anticipates that *"the change in procedure will expedite a more timely review of suicide investigations and will provide a mechanism for the dissemination of information and direction, as well as possible corrective action to the field"*. I was advised in April of 2000 that the Committee is operational and is currently meeting twice a month to review the 1998-99 suicide reports and action plans.

The Service, in responding last year to my Annual Report on the Issue of Suicide, provided the following:

- *Commissioner's Directive 843, Prevention of Suicide and Self-Inflicted Injuries, is being revised, based in large part on the recommendations of a recent independent external review of our policies and practices with respect to suicide prevention.*

*We are now advised that the policy is expected to be promulgated by the end of 2000. The referenced "recent independent external review" was completed in January of 1998.*

- *A standard Operating Practice will also provide even greater specificity to our institutional and community personnel with respect to issues of intervention and prevention.*

*This policy and procedural direction will, as well, not be finalized until the end of 2000.*

- *The Service's Executive Committee has committed to implement one of the strongest recommendations of the independent Report: National implementation of a peer support program.*

*The national guidelines to assist with the implementation of this 1998 recommendation will be finalized in the spring of 2000.*

- *In 1999/2000 CSC will also review the safety of inmate housing as well as determine the training requirements of its front line staff.*

*We are now advised that this review will be incorporated into "the proposed Audit and Evaluation work plan for 2000/01".*

- *Health Services will consult with the Security Division regarding the appropriateness of stripping, special gowns, isolation and camera observation.*

*We are now advised that these consultations will take place during the summer of 2000. No indication is given on when decisions might be taken to address these matters.*

- *An in-depth investigation of the factors predictive of suicidal behaviour and self-injury by federally sentenced women will be undertaken in the new fiscal year.*

*We were recently advised that this study is in the development stages and no firm deadline has been set.*

*The reality of the Service's uncoordinated and ineffective approach to the early identification and treatment of potentially suicidal individuals was tragically evident recently at the Federally-Sentenced Women's Unit at Saskatchewan Penitentiary. The delay in implementing national policy, procedures and training programs in the area of suicide prevention is inexcusable.*

**d) Investigations**

*The Service's investigative process is excessively delayed. The finalization of Board of Investigation Reports, at the national level, can take up to a year. The development of "approved" action plans and follow-up on the Report's recommendation can take an additional six months. These time lines are totally unacceptable for a process with the stated Objective of*

> *[e]nsuring that investigations into incidents are carried out with integrity in a timely and fair way and that they are independently credible, reliable and thorough [for the purpose of] establishing the facts relating to a specific incident, including the cause and outcome, to present relevant and timely information, that will help prevent similar incidents in the future and to demonstrate the Correctional Service of Canada's accountability.*

*With respect to areas of concern raised with timeliness in last year's Annual Report, the Service indicated that it had reviewed its investigative process and made a number of changes which "have assisted in expediting the finalizations of investigations". I have seen no improvement over the course of the last year.*

*The Service, as well, stated last year that the "Director General, Incident Investigations is currently conducting a comparative review of other investigative agencies' milestones as part of CSC's analysis of the timeliness of national investigations. This will be shared with the C.I." In response to our request as to the status of this review, we were advised by the Service in April of 2000 that "it had been tabled with the Assistant Commissioner, Performance Assurance and it will be forwarded to the Commissioner by early April 2000".*

*Discussions are currently ongoing with the Service in an attempt to identify a process which will provide this Office with a detailing of findings and recommendations of Boards of Investigation in advance of the finalization of the Report. The process would, as well, hopefully provide a clear indication as to the Service's intended follow-up actions on the Report's findings and recommendations.*

Section 19 of the Corrections and Conditional Release Act requires that the Service forward to this Office a copy of its investigations into incidents of inmate death or serious bodily injury. In addition to not receiving those investigations in a timely fashion, I have raised concerns about the Service's level of compliance with this section of the legislation. I stated in last year's Annual Report that a recent list of section 19 Investigations provided by the Service did not include a number of incidents which had resulted in the death or serious injury of an inmate. The Service, in responding last year, stated that it was *"undertaking an analysis in the area of the discrepancy between section 19 investigations received by the C.I. and those received at NHQ. Results of this analysis will be shared with the C.I."* The results of this analysis have not been shared with this Office.

The Service, in response to our concerns on what was being classified as a *"serious bodily injury"* and who was doing the classifying, has developed a protocol *"to identify when an inmate has sustained serious bodily injury and how to record this information in the security incident report"*. The protocol, which was developed jointly by the Service's Security and Health Services Divisions, requires that *"when a major injury due to a security incident or an accident occurs, the Correctional Supervisor will contact Health Services and obtain a determination from a Health Care Specialist as to whether or not a serious bodily injury has occurred. Serious Bodily Injury - refers to any injury which endangers life or which results in permanent physical impairment, significant disfigurement or protracted loss of normal functioning. It includes, but is not limited to, major bone fractures, severing of limbs or extremities and wounds involving damage to internal organs"*. We have been advised that the protocol was issued to the field on February 8, 2000 and that the process will be monitored by the Service, on an ongoing basis, to determine how well it is working.

I stated in last year's Report that the current definition of serious bodily injury, as applied by the Service, was inconsistent with both the intent of the legislation and any reasonable person's concept of what constitutes a serious bodily injury. Although I am hopeful that the protocol will bring a more consistent and reasoned approach to the classifying of inmate injuries, we will be meeting with the Service over the next few months to review the impact of this new procedure.

I concluded last year's Report on the Issue of Inmate Injuries and Investigations by stating that there needed to be a clear focus on these matters, which have been on the table for a number of years, with specific and immediate action taken. The Service must commit itself to a review and investigative process that is responsive to incidents of use of force, inmate injuries, institutional violence, death and suicides so as to ensure that they are kept to a minimum. I suggest a re-focusing is in order.

## *10. FEDERALLY-SENTENCED WOMEN*

*The placement of maximum-security women and women with serious mental health problems in male penitentiaries is inappropriate.*

*I indicated last year that such placement was discriminatory and that regardless of the accommodations made, it was, in fact, a form of segregation. These women are not only removed from association with the general population of the institution they are housed in; they are, as well, segregated from the broader general population of female offenders housed at the women's regional facilities. This segregation based on security classification and mental health status places these women, in terms of their conditions of confinement, at a considerable disadvantage to that of male offenders.*

*The Service, in responding on this matter last year, stated that "the conditions of confinement for maximum security women do not meet the legal requirements of segregation i.e., only out of cell for showers and one hour exercise daily". I am not in agreement with the Service's position as to what constitutes segregation, but the issue here is not "legal requirements"; it's the conditions under which these individuals have to live. These units in male penitentiaries unreasonably isolate women and are discriminatory and inappropriately resourced to address the identified needs of those housed there. Further, some of these units, at times, have been occupied by a single female offender. Is this not segregation?*

*I stated last year that the "temporary placement" of female offenders in male penitentiaries, which began in August of 1996, had gone on for far too long. I recommended that immediate action be taken to address this totally unacceptable situation. I was advised, last year, that the Service was developing an Intensive Intervention Strategy which would allow the Service to move forward on its commitment to implement a long-term strategy that will see the closure of the co-located units (Women's Units in male penitentiaries).*

*The Intensive Intervention Strategy was announced in September of 1999. The strategy calls for the modification and expansion of the existing enhanced units of the regional facilities to accommodate women offenders classified as maximum security. As well, Structured Living Environment houses would be constructed at each of the regional facilities to accommodate women who have mental health needs that require more intensive support. This would permit the units in men's institutions to be closed. The projected completion date is given as September, 2001.*

*While this may be seen as a long-term solution to the housing of female offenders in male penitentiaries, it does not address the existing situation. The Service, in responding to our concern that it would be at least another year and a half before the female offenders are moved out of the male institutions, offered the following in March of 2000:*

> *With respect to the co-located units, I can only re-iterate that CSC was determined to develop a solution to maximum security and special needs women that is a response to their needs and security requirements. Research and consultation were initiated immediately. However, the intensive analysis and developmental process took time and, as you are aware, the decision was not announced until September 3, 1999. As the facilities to implement the Intensive Intervention Strategy at regional facilities must be constructed and additional staff hire and trained, it is inevitable that further time will be required before the new units are operational. However, as you know, this issue remains a high priority for the Correctional Service of Canada and every effort is being made to ensure that construction and operational, for example, selection and training of staff, implementation proceed without delay. I would also note that, in addition to the co-located units, CSC established two intensive mental health treatment programs and implemented staff training in DBT. I can assure you that we will continue to support the women offenders and the staff at the co-located units and implement additional or different programs as required, until transition to the regional facilities is completed.*

*The number of female offenders housed in male penitentiaries has increased. I have noted only limited implementation of additional or different programming to meet the needs of these women. The situation, especially at Saskatchewan Penitentiary, remains totally unacceptable.*

*I further note that:*

- *the Service's 1997 Mental Health Strategy for Women has not been fully implemented;*
- *the verification of the Service's security classification tools for women and aboriginal offenders has not been finalized;*
- *the Service's review of factors predictive of suicidal behavior and self-injury has not been initiated;*
- *the number of incarcerated female offenders has increased;*
- *a number of the regional facilities are currently at or beyond rated capacity;*

- *there is only one minimum-security facility for women with a rated capacity of ten, yet nearly half of the two hundred plus inmates housed at the regional facilities are classified as minimum-security;*
- *only 56 per cent of the Federal female incarcerated population is identified as Caucasian;*
- *Aboriginal women represent 23 per cent of the incarcerated population but only 11 per cent of the community supervision population;*
- *Aboriginal offenders make up nearly 50 per cent of the federal female incarcerated population in the Prairie region; and*
- *there are nearly as many Aboriginal women incarcerated in male penitentiaries as there are at the Service's Aboriginal Healing Lodge for women.*

*These are matters which require immediate attention. This Office will be meeting with the Deputy Commissioner for Women to initiate a review of these issues inclusive of our information on areas of inmate concerns and the findings and recommendations of the most recent report from the Service's Cross Gender Monitor. I will, following that review, provide to both the Commissioner and the Minister a detailing of our position on Federally-Sentenced Women's Issues.*

## ***11. ABORIGINAL OFFENDERS***

*Last year's Annual Report focused on two areas of concern which had been consistently identified by Aboriginal inmates as systemic problems:*

- *the discrepancy in the availability, the level of co-ordination and the acceptance of Aboriginal programming within the Service; and*

- *the failure of the Service to provide timely and culturally-sensitive case management in support of effective re-integration of Aboriginal offenders.*

*Aboriginals, as we all know, are grossly over represented in our federal penitentiaries. While they are in the care and custody of Correctional Service of Canada, they are less likely to be granted unescorted temporary absences, work releases or parole, and are more likely to be placed in segregation, involuntarily transferred, referred for detention or have their conditional release revoked than non-aboriginal offenders. As clearly stated by an inmate, "The reality is, if it's bad and you're an Indian, it will happen".*

*This reality remains unchanged, unacceptable and discriminatory. The existing policies and procedures of the Service have not measurably altered this reality and, in fact, appear to work against the stated objective of decreasing the level of Aboriginal incarceration.*

*I made two recommendations last year:*

> *First, the Correctional Service must ensure that a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal Programming and liaison with Aboriginal Communities, is a permanent voting member of existing senior management committees at the institutional, regional and national levels.*
>
> *Second, given the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders in terms of timely conditional release, it is imperative that the Service's existing policies and procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.*

*The Service's initial response, as recorded in last year's Report, was, "CSC agrees with the C.I. that over-representation by Aboriginal offenders is a high priority for continued action, and will review his recommendations carefully."*

*I was advised in February, 2000 that the Service had rejected my recommendations. In support of its decision, the following was provided:*

> *The Director General, Aboriginal Issues, carries the major responsibility for Aboriginal offender issues at National Headquarters. She is not a member of the Executive Committee, nevertheless, she acts as the senior advisor to the Service on Aboriginal issues. There are no plans to change her status.*
>
> *The Prairie Region has a Regional Administrator, Aboriginal Programming, who can attend the Regional Senior Management Committees at his discretion.*
>
> *In all other regions, the Regional Program Co-ordinators are not members of the Regional Senior Management Committees. There are no immediate plans to change their status. The Service expects to meet Aboriginal programming objectives with the current structure.*

*The Correctional Service of Canada does not perceive a need for the independent review proposed by the Correctional Investigator, however, initiatives are underway to address the disproportion number of Aboriginal offenders on conditional release.*

*The Office responded to the Service's position on these matters on February 29, 2000, stating that we did not find the rationale provided in rejecting our recommendations convincing. We re-emphasized the fact that although the Service had measurably increased Aboriginal programming over the years and had appointed a Director General of Aboriginal Affairs, the clearly-identified problems of a decade ago remain. The data presented in the Service's Corporate Results Report, almost without exception, show no improvement and, in some areas, a worsening of the situation. It was as a result of the long-standing, systemic nature of the problem that we had recommended last year that an independent review of the Service's policies and procedures be undertaken, and that the senior management positions be established, specifically responsible and accountable for the management of aboriginal programming, at all levels within the Service. We concluded that, in our opinion, the recommendations had not been reasonably addressed and, as such, would be re-submitted.*

*The Service's Final Response, received in April, 2000, passed no further comment on this matter. Given the gravity of this issue and the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders under the care and custody of Correctional Service of Canada, I recommend that:*

- *a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal Programming and liaison with Aboriginal Communities, be appointed as a permanent voting member of existing senior management committees at the institutional, regional and national levels; and*

- *the Service's existing policies and procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and should be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.*

## *CONCLUSION*

*In summary on these systemic issues, I wish to re-emphasize that these identified areas of concern impact directly on the inmate population of our federal penitentiaries.*

*I do not raise these issues year after year for the purpose of scoring points or to promote make work projects for Corrections. I raise these issues because inmates, their families and those who work with offenders consistently identify these as significant areas of concern. I follow up on these issues because this Office's investigations, and to a large extent the Service's own reviews of these issues, support the need for corrective action in these areas.*

*The Service's failure to address these areas of concern reasonably undermines the stated purpose of federal corrections as defined by the Corrections and Conditional Release Act, which is:*

> *to contribute to a just, peaceful and safe society by*
>
> *(a) carrying out sentences imposed by courts through the safe and humane custody and supervision of offenders; and*
> *(b) assisting the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community as law-abiding citizens through the provision of programs in penitentiaries and in the community.*

*The Service, in leaving these issues either unaddressed or in a perpetual state of review, is not fulfilling its mandate.*

## *CASE SUMMARIES*

*Our Office's principal function is to address the problems of individual offenders in a fair, effective and timely fashion. Most of our investigations are initiated in response to individual concerns.*

*Accordingly, I have decided to provide summaries of our actions in response to some of these individual concerns. This, I hope, will provide greater insight into our everyday interactions with the Correctional Service.*

*Each case involves a problem that we have brought to the attention of CSC National Headquarters in the hope of achieving timely resolution in accordance with the our Memorandum of Understanding with the Service.*

### ***USE OF FORCE TO FACILITATE A STRIP SEARCH***

**The incident**

*In an effort to find drug-related contraband, a Warden ordered a general strip search of all inmates on a range. Two inmates refused to submit to the rectal inspection that forms part of a strip-search under s. 45 of the CCRA. They otherwise complied with all aspects of the search.*

*The Institution decided to admit them to segregation two days later on the grounds that their refusal represented a danger to safety or security. Incident to the admission, a routine strip search was conducted pursuant to s. 48, para. (b) of the CCRA, which permits strip searches when inmates are moved into, or out of, segregation. During this search, they again refused to submit only to the rectal inspection. Officers who had been summoned in case this occurred used force to carry out the inspection.*

**The course of our investigation**

*Our Office reviewed the videotape of the incident. It disclosed that as soon as the inmates refused to comply, the Institutional Emergency Response Team immediately wrestled the inmates into a position in which the inspection could be effected. Other than the initial order to submit to a search, there was no dialogue or warning beforehand.*

*In December, 1998, we wrote to the Service expressing our serious concern about this pre-planned and automatic use of force. Following receipt of further documentation from the Service, we concluded in May, 1999 that "the authorized use of force to facilitate a visual inspection of the rectum in these cases was excessive, contrary to policy and unreasonable". My Executive Director recommended that:*

- *an apology be offered to the inmates; and*
- *the Service immediately review its policies and procedures related to the use of force and strip-searching and issue clear direction to the field with respect to:*
  - *the considerations to be given prior to authorising the use of force to facilitate a strip search, inclusive of options;*
  - *the utility of a visual inspection of the rectum in finding contraband;*
  - *the requirement for specific written authorisation, with reasons, from the Warden; and*
  - *the provision of these reasons to the inmate prior to using force, and the role of medical staff in both the authorisation process and the use of force itself.*

*The Service replied that there was no requirement for specific risk assessment or authorization at the time of the use of force as the searches were "routine" (requiring no "individualized suspicion" of contraband) under s. 48 of the CCRA. Previously, the Service had stated that a risk assessment had been conducted, in effect, when the Warden had authorized the initial, general strip search of the range, two days before.*

*This response did not address our recommendations. Accordingly, in July, 1999, the Executive Director requested a meeting to review our concerns further. At the meeting, in September, 1999, we clarified our position regarding the lack of authorization and justification for the forceful searches, adding that the Service should have followed the exceptional procedures set out in ss. 50 and 51 of the CCRA if it had reasonable grounds to believe the inmates were carrying contraband in a body cavity. Under these provisions, a Warden may authorize confinement to a "dry cell" or seek the inmate's permission to use an X-ray where there is a belief that an inmates has ingested contraband or inserted it in a body cavity. If the Service did not have reasonable grounds then the use of force was unreasonable. We again referred back to our specific recommendations.*

*The Service responded in December, 1999, stating in part that "without admitting that the force used was unreasonable or excessive, the Service does recognize that the matter should have been handled differently". The Service referred to a letter written to each inmate stating that there should have been "better communication" at the time of the incident. Nevertheless, the Service indicated that the special procedures of ss. 50 and 51 were not necessary, as there was no reasonable belief that the inmates were*

*concealing contraband in their bodies. Finally, the Service indicated that "a review of the videotape by National Headquarters staff, including legal counsel" concluded that the use of force was lawful in the circumstances.*

*In response, in December, 1999, the Executive Director reiterated his previous recommendations, which I adopted in my January 21 letter to the Commissioner under s. 177 of the CCRA.*

*Prior to the Commissioner's response, the Director General of Offender Affairs replied to our Executive Director's letter. He underlined, in part, that rectal examination was a "statutorily mandated" aspect of strip searches which should never be a part of the routine strip searches that occur on an inmate's admission to neglected segregation.*

*The Commissioner responded to my letter on March 20, 2000. The gist of the Service's position is that:*

- *strip searches are defined as including the requirement to submit to rectal inspection;*
- *strip searches on entering segregation are routine under the CCRA, and require no specific authorization;*
- *even if it were determined that the Service should make a risk evaluation prior to using force, this had already occurred at the time the Warden had ordered a strip search of all inmates on the range;*
- *given the above, to require the Service to consider or use other, less forceful, measures to search for contraband in the circumstances would be much more than the law requires in any jurisdiction;*
- *the use of "dry cell" or voluntary X-rays are mandated as alternatives only where it is believed that an inmate has taken contraband into his body, as opposed to simply concealing contraband between his buttocks.*

*The Service agreed that the inmates should have been entitled to a warning that force would be used if they did not comply with the order to submit to a complete strip search. Indeed, the Service has revised its policy to underline this principle and has provided training for staff based upon the revision. Nevertheless, it maintains its position that the use of sufficient force is legal and appropriate in the circumstances of this case.*

*Despite the Service's response, our position remains as stated in my January 21, 2000 letter. I wrote back to the Commissioner and emphasized the following points:*

- *the Service acknowledges "that there were no reasonable grounds to believe that either inmate had ingested contraband or was carrying contraband in a body cavity";*

- *the inmates complied with all aspects of the strip search except for the visual inspection of the rectum;*

- *the decision to use force was taken two days after the inmates' initial refusal to comply with this aspect of the search;*

- *despite the Service's assertion that a "strip search on admission to the segregation area should never, as a matter of fundamental safety and security practice, policy and law, neglect to include a visual inspection of the rectal area", evidence clearly indicates that discretion has been and continues to be exercised in the application of the requirement; and*

- *the decision to use force was taken to enforce compliance with a direct order not to address safety or security concerns.*

*In short, there were no reasonable grounds to believe that either inmate was concealing contraband in his rectal area, and the decision to deploy the IERT to facilitate the visual inspection of the rectum was unreasonable and the force used excessive.*

*I have suggested that we refer the matter to non-binding dispute resolution, as permitted by the Memorandum of Understanding between CSC and our Office.*

## ***REPORTING AND INVESTIGATION OF INJURIES TO AN INMATE***

**The incident and our investigation**

*An offender was admitted to a maximum-security institution after a suspension from conditional release. He was placed in the general population after staff conducted a check for incompatible inmates using the computerised Offender Management System (OMS). This check revealed that none of his known incompatibles were at the institution.*

*Within 90 minutes the inmate was assaulted and stabbed several times in his cell by a number of inmates, and soon after was assaulted again.*

*He was stabilized by institutional Health Services staff and sent by ambulance to the local hospital. Here he received treatment for a collapsed lung, a suspected fractured nose, and numerous stab wounds to his arm and back.*

*On **June 29, 1998**, four days after the event, our Office received a Security Incident Report which indicated that "[the inmate's] injuries are serious (approximately 30 wounds) but not life threatening".*

*Almost three months after the event, the Warden convened a local investigation into the circumstances surrounding the incident.*

*The investigation was completed **November 2, 1998** and was forwarded to this Office and to CSC National Headquarters on **December 10, 1998** by the applicable Regional Headquarters pursuant to s. 19 of the CCRA. This provision requires the Service to investigate all instances of offender death or "serious bodily harm" and to forward the reports on such investigations to our Office.*

*In essence, the Report, as approved by RHQ, indicated that:*

- *there were no pre-indicators for the incident;*
- *all staff involved complied completely with law and policy; and*
- *reports were timely and thorough.*

*We wrote to the Assistant Commissioner, Performance Assurance in **May of 1999** requesting the results of his review of the investigation. His response was received on August 17, 1999. It stated,*

> *Our review of the above noted report consisted of three elements: the quality control, the issues of non-compliance and what may be learned from a national perspective. As a result of our review we are satisfied with the report.*

*We wrote to the Assistant Commissioner on **August 30, 1999**, outlining numerous concerns and concluding that the investigation had not been thorough, objective or timely. In particular, we contended that:*

- *the person who investigated at the institution was the same person who had drafted the Incident Report, which indicated that there would be no problem with the inmate's placement in general population;*
- *the Investigative Report added no new information to the Incident Report;*
- *totally unreasonable delays occurred between the incident and the completion of review of the investigation;*
- *there was no list of persons interviewed or documentation reviewed;*

- *there was no detailing of injuries beyond what was recorded on the day of the incident;*
- *there was no indication of who had concluded that the injuries did not seem to be life threatening (and, in particular, whether this person was a health services expert); and*
- *there was no reference to s. 19 of the CCRA in either the Convening Order or the Investigation Report, despite s. 19 being referenced in the initial forwarding of the report to our Office.*

*The Assistant Commissioner responded on* ***November 10, 1999****. He indicated that:*

- *investigations should indeed be convened as soon as possible;*
- *"local" investigations are meant to provide additional information to managers;*
- *it is not unusual for the IPSO to conduct investigations;*
- *the Service "ha[s] not required that local investigations include...interviewee lists, or document lists.... for reasons of practicality and due to the very nature and audience of local investigations"; and*
- *the injuries in this case did not meet the CSC policy definition of "serious injury". Mistakes were still being made, despite the advice of CSC Headquarters, that resulted in non-serious injuries being identified as serious.*

*In essence, then, the Assistant Commissioner did not consider the incident, or those involving similar injuries, to fall under the requirements of s. 19.*

*The file was referred to me and, after detailed review with staff, I wrote to the Commissioner under s. 177 of the CCRA, on* ***January 29, 2000,*** *indicating my dissatisfaction with the quality and timeliness of the investigation. As well, I took issue with the Service's decision that the individual's injuries did not constitute "serious bodily injury" as set out in s. 19 of the CCRA.*

**The Issues**

*In our correspondence with the Service we have reiterated our concerns that the investigation should have taken place far more quickly; that it should have been done by persons not involved in the events surrounding the injuries; and that persons with medical expertise should have determined the seriousness of the injury.*

*On the matter of the definition, it is my view that the fact that the inmate suffered a lung puncture placed him within the ambit of s. 19. Notwithstanding this, there remains the larger issue, which I believe Parliament had in mind when it enacted s. 19.*

*I believe that s. 19 was intended to include a broader range of cases than those covered by the Service's definition. The issue is not the clinical nature of the injuries so much as their seriousness, as a matter of monitoring and preventing injuries that denote significant violations of offenders' entitlement to safe and humane custody and of their rights to security of the person under the Constitution.*

**The Status of the Case**

*The Commissioner's reply was received April 7, 2000.*

*He informed us that an investigation under s. 19 of the CCRA had now been convened thanks to the "new evidence" which we had provided-- namely the hospital report of a punctured lung. (This information was acquired from documents that the Service provided to us).*

*He agreed that there might be a perceived bias in permitting the Acting IPSO to investigate matters arising, in part, from a report that he had written in the first instance.*

*The Commissioner did not, however, accept that a new definition of serious bodily injury was required.*

*I have reserved further comment on this case until we receive the Board of Investigation Report.*

## ***EXCEPTIONAL SEARCH***

**The incident**

*A resident of a CSC-operated community facility was found in the tool shop, lying beside a band-saw table, with a severe neck wound. A short time later, the institutional head authorized a general strip search of all residents under* ***s. 53 of the CCRA.***

*This section provides:*
***(1) Where the institutional head is satisfied that there are reasonable grounds to believe that***

> ***(a) there exists, because of contraband, a clear and substantial danger to human life or safety or to the security of the penitentiary, and***

***(b) a frisk search or strip search of all the inmates in the penitentiary or any part thereof is necessary in order to seize the contraband and avert the danger, the institutional head may authorize in writing such a search, subject to subsection (2).***

***(2) A strip search authorized under subsection (1) shall be conducted in each case by a staff member of the same sex as the inmate.***

*Section 58 of the Corrections and Conditional Release Regulations governs reports respecting searches and seizures. It provides, in part, that:*

***(3)A post-search report shall be in writing and shall contain...***
***(g) in the case of a post-search report [regarding a s. 53 search], the facts that led the institutional head to believe that the presence of contraband constituted a clear and substantial danger to human life or safety or to the security of the penitentiary, and an indication of whether the danger was averted.***

*In reviewing this incident, we noted that the search authorization form and the post-search report seemed to indicate that the purpose of the search had been to discover evidence to assist police with their investigation of the matter, rather than to find dangerous contraband, as required by the CCRA. Moreover, the post-search report indicated no facts in support of a belief in dangerous contraband.*

*The Service's regional Investigation Report on the matter included the following statements:*

> *All inmates were ordered to return to the living unit and an emergency count was undertaken. The inmates were subsequently strip searched in an attempt to determine if anyone had injuries or signs of being involved in a physical dispute with an inmate. The search was authorized by the Institutional Head as, at the time of the authorization, it was uncertain whether or not the incident was an attempted murder or attempted suicide.* ***The search was to assist the police in gathering evidence or identifying possible suspects*** *[emphasis added].*

*We referred this seeming breach of the CCRA to CSC National Headquarters on May 3, 1999. In its July 22, 1999 response, the Service stated that the Regional official who reviewed the Investigation Report had had concerns with the appropriateness of the search based on this wording. He had contacted the Chairperson of the Board of Investigation. This person explained that the search was conducted because it had not been initially clear whether the incident was an attempted suicide or an attempted*

*murder, and this was the reason for the search. The Regional Official indicated, based on a legal opinion which he had sought, that in the aftermath of almost any serious incident of this kind, it was not unreasonable to conclude that the reasonable grounds required by s. 53 existed.*

*I disagreed with this conclusion, and wrote to the Commissioner on December 6, 1999, pursuant to s. 177 of the CCRA, expressing my view, based on the information contained in the search authorization and the Post-Search Report:*

1. *that the search was authorized unreasonably and in a manner contrary to law and to established policy;*
2. *that the contents of the Post-Search Report were prepared in a manner which is contrary to law; and*
3. *that the contents of documentation surrounding the search, including the required authorization and reports, were produced in a manner that was contrary to established policy and unreasonable.*

*I recommended:*

1. *That the decision to conduct the search be rectified by having the Service:*
   a) *inform all offenders and staff who were involved that the search should not have been conducted;*
   b) *apologize to the inmates concerned; and*
   c) *correct any reference to the search on any offender's file, underlining the illegality of the search;*

2. *That the Service review the Post Search Report document form to clarify that the facts leading to a belief that dangerous contraband exists must be indicated on the form and that the completed form be sent to the Regional Deputy Commissioner; and*

3. *That CSC staff be instructed in the proper procedures to ensure that searches are properly authorized, carried out, documented and reviewed in future.*

*The Commissioner responded on February 11, 2000. He acknowledged that irregularities had occurred in the documentation of the search and that the relevant forms should be revised to underline the need to provide the information required by s. 53. He indicated that policy required staff to be aware of the rules governing such matters and that staff were being trained in the conduct of investigations. He did not,*

*however, accept that the search should not have been conducted, or that it was conducted in a manner contrary to law.*

**The Issues**

*The general strip search of all offenders, in all or part of an institution, is a very exceptional measure which is very intrusive to the inmates involved. As such, the law requires very specific preconditions to such a search that must be considered where an institutional head is taking a decision.*

*We maintain our position that the search and the related reports were contrary to law and unreasonable because:*

- *there was insufficient evidence to conclude that such preconditions existed or that such considerations occurred;*
- *the search was intended to assist a police investigation--a purpose not contemplated by s. 58; and*
- *the Service's documentation did not conform to the requirements of the CCRA and the Regulations.*

*Parliament intended, in my view, that designated public servants not only comply with strict rules regarding intrusive procedures, but also demonstrate that they have done so.*

**The Status of the Case**

*We believe that the legal issue here is an important one and have suggested that it be submitted to dispute-resolution under the Memorandum of Understanding. Otherwise, we have attempted to bring closure to the matter by means of policy modifications that will ensure that extraordinary searches are ordered only for appropriate and well-documented reasons.*

## ***MEETING THE NEEDS OF DISABLED OFFENDERS***

*In a prison context, no less than in any other milieu, the disabled have the right under the Charter of Rights and Freedoms, and numerous other statutes, to be afforded treatment equal to those of sound mind or body. The CCRA specifically provides, at s. 4, that:*

***The principles that shall guide the Service in achieving the purpose referred to in section 3 are***

***(h) that correctional policies, programs and practices respect gender, ethnic, cultural and linguistic differences and be responsive to the special needs of women and aboriginal peoples, as well as to the needs of other groups of offenders with special requirements.***

*The CCRA further provides, at s. 76, that:*

***The Service shall provide a range of programs designed to address the needs of offenders and contribute to their successful reintegration into the community.***

*Accordingly, disabled offenders are entitled not only to access to services in the penitentiary that accommodate their handicaps, but also to post-release programming in accessible circumstances.*

**The incident and our investigation**

*Two disabled offenders were not permitted to leave their minimum-security facility on their day parole release dates because no handicapped accessible residences existed in the community. Moreover, even when later released, they were initially placed in residences where the programming addressed needs unrelated to their correctional treatment plans.*

*This occurred despite the Service having been aware for months of their specific needs and for years of the requirement to provide accessible community correctional facilities.*

*We became aware of the problem of both offenders after one of them complained to us that he was not going to be released to a day parole facility because there was no wheelchair-accessible accommodation for day parole in the Edmonton area.*

*After lodging a number of inquiries, we were eventually informed that both offenders had been sent to a non-governmental community residence centre. While the residence was accessible, it was a treatment-oriented facility intended for aboriginal offenders. Neither offender was aboriginal or had need of the treatment programme. The placement took place a few days after the release date of one offender and several weeks after that of the other.*

*There ensued a series of correspondence between the Service and our Office.*

*In April, 1999, my staff indicated their finding that the decisions and delays that had taken place in this matter were unreasonable. We recommended that the offenders receive apologies and compensation for the Service's failure to provide them with appropriate release conditions at the time these were needed.*

*In addition to the specifics of the cases, we referred to documents on file that disclosed that the Service had undertaken to provide accessible housing for disabled offenders in CSC-run facilities in the early 1990's.*

*The Service indicated that its accessibility plans were initially only preliminary and that more specific plans had taken a long time to develop. Further, delays in opening accessible facilities had been caused by problems in negotiating agreements with the provincial government.*

*With respect to the two cases, the Service said:*

- *that the delays in accommodating the offenders had not been unreasonable;*
- *that staff had applied due diligence in attempting to find facilities and had succeeded in effecting the placement in the treatment facility only towards the end of the process;*
- *that this was done on an exceptional basis, considering the lack of treatment needs in both cases; and*
- *that the minimum-security facility in which they were housed was also designated as a community facility and, accordingly, the offenders were legally provided day parole despite being retained in that institution.*

*In late August, 1999, our Executive Director wrote to the Service confirming our position as set out above and indicating that any delay in affording release to disabled inmates based on their disability was unacceptable. Further, in his view, to contend that maintenance in a minimum-security facility somehow constituted a "release" was unacceptable. Finally, he suggested that the delays in the Service's attempts to meet its human rights objectives over the years did not reflect its stated commitment to accommodate the needs of those with disabilities.*

*It was not until late January, 2000, that we received a reply from the Service, essentially confirming its previous position.*

*I have since written a report under s. 177 of the CCRA, reiterating our findings and recommendations. This was sent on March 3, 2000.*

***As of May 1, 2000, we had not received a reply.***

*For even two identified offenders to lose just a few days of access to appropriate conditional release activities based only on their disabilities is unreasonable and probably contrary to law. Worse still is that this should occur when a reasonable opportunity to anticipate and resolve their problems was missed and when the issue was one of long-standing concern to the Service.*

*On a related matter, during the course of our discussions with the Service on this case, the Service undertook to revise its Community Residential Facility Directory to ensure that information regarding accessibility was included. We were advised that the Directory would be revised by October, 1999. I was subsequently advised in January of 2000 that the Service had been unable to meet the target date and that it now hoped to be in a position to issue a completed directory by July, 2000.*

## ***HOUSING OF MINORS IN PENITENTIARIES***

*Our Office has consistently voiced the opinion that minors should never be housed in penitentiaries and that the Service has not provided minor inmates with the services and protections that they require when housed in penitentiaries.*

*Section 37 (c) of the United Nations Convention on the Rights of the Child prohibits the placement of minors with adults other than family members in prison. Canada has lodged a Reservation to this provision. This states that Canada reserves the right* ***not*** *to keep children separate from adults in prison where this is* ***"feasible and appropriate."***

*The Young Offenders Act (YOA) permits 16- and 17-year-old offenders to be placed in adult facilities if convicted of certain serious offences in adult court. Before this occurs, however, experts, including representatives of CSC, are to be afforded the opportunity to comment on any such placements.*

*In November, 1998, we received a copy of correspondence from a Non-Governmental Organization addressed to the Solicitor General concerning the continued housing of children in federal penitentiaries. We referred the concerns to the CSC's Human Rights Division.*

*CSC's response indicated that they did not consider housing of minors in penitentiaries to be "a desirable practice" but that, in essence, not much could be done when the Courts order transfer to federal custody under the YOA.*

*In February, 1999, we replied, asking if the Service had made representations before the Courts, as the YOA permits, and recommending:*

- *that the cases of all young offenders who were then in penitentiaries be reviewed in order to initiate appropriate placement outside the federal correctional system; and*
- *that measures be put in place to ensure that appropriate recommendations be made to the Courts at the time of sentencing and in follow-up representations mandated under the YOA.*

*As of September 30, 1999, we had not received a response addressing our recommendations. Accordingly, our Executive Director wrote to the Service, asking it to provide a response to outline its plans to deal with young offenders.*

*On December 29, 1999, the Service wrote to indicate that it had reviewed all cases and could find no reason to re-visit the appropriateness of the assignment of any of the young offenders currently in federal prisons. The Service reiterated its view that it had a very limited opportunity to address the Courts on placement of young offenders at the time of sentencing.*

*The Service also provided a draft issue paper on the subject which confirmed the Service's opinion that the placement of young offenders in penitentiary "is inappropriate" and that a collective effort should be mounted towards "preventing youth from being sentenced to federal penitentiaries".*

*In January, 2000, we wrote to the Service relating the results of our preliminary review of the circumstances of young offenders in federal custody. Here are some excerpts from that review:*

- *all but one of these individuals is non-white; eight are aboriginal, one is black;*
- *all are security classified at either medium (5) or maximum (5);*
- *none have been placed at an Aboriginal Healing Lodge;*
- *many have been double-bunked;*
- *with the exception of the two youth serving indefinite sentences, all others have passed eligibility dates without benefit of conditional release;*
- *some have spent considerable time in segregation;*
- *a number of the individuals have been housed in three different penitentiaries while in the federal system;*

- *five of the individuals serving a sentence of three-and-a-half years or less have passed their full parole eligibility dates;*
- *one individual who entered the federal system at age 16 serving a sentence under three years has been detained, and another individual who entered a federal penitentiary at the age of 16 with a sentence of two years in October of 1988 remains incarcerated at Stony Mountain, awaiting his statutory release date of February 18, 2000; and*
- *during the first half of this fiscal year, eight offenders under the age of eighteen began serving time in federal penitentiaries.*

*Based on these concerns and our position that continued placement runs contrary to the International Convention, I wrote to the Commissioner under s. 177 of the CCRA on March 5, 2000 and recommended that the Service take all means at its disposal:*

1. *to advocate amendments to the Corrections and Conditional Release Act [CCRA], the YOA and Bill C-3 which would prohibit the placement of young offenders in penitentiaries; and*
2. *to attempt to convince the Courts, under s. 16.1 of the YOA, to reject all referrals of young offenders to federal penitentiaries.*

*As of May 1, 2000, we had not yet received the Service's reply.*

**The Issues**

*In a number of contexts, the Service has stated that it is not appropriate to place minors in penitentiaries in association with adult inmates. Nevertheless, its position appears to be that it is relatively powerless to prevent such placement, given the authority of the Courts to place young offenders in penitentiaries under the YOA. The Service indicates that:*

- *its representations to partners in the administration of justice have resulted in Bill C-3 ( the revisions to the young offender legislation) being modified to provide a presumption in favour of placement in youth facilities; and*
- *it is attempting to improve the identification, case management and treatment of young offenders, especially aboriginal offenders, in penitentiaries.*

*In my letter to the Commissioner, I took the position that the Service's view that it is never appropriate to place young offenders in penitentiaries is a complete answer to Canada's Reservation under the international treaty.*

*I went on to state that the Convention, and numerous other United Nations provisions, are firm in their protection of children in the correctional context. The Service's experience and knowledge, and ours, makes it patent that young people should not be placed in penitentiaries, both as a matter of effective protection and programming, and as a matter of clearly* ***acknowledging that society must distinguish between adults and children.***

*To those who would argue, despite the Service's position, and ours, that some distinction may be made regarding the nature of minors – their danger to other minor inmates, for example – I would respond that:*

- *it is never impracticable, with sufficient will, to meet such considerations in a youth-centered context; and*
- *the impact of penitentiary placement always justifies such alternatives.*

*It is my hope that the trend towards more punitive and restrictive confinement of young offenders will be reversed, at least insofar as this involves placing them in association with adult offenders.*

*I note that legislation has recently been enacted in the United Kingdom which promotes separation of younger offenders from older ones, even up to the age of 24, and that an oversight body has been put in place to monitor the situation of young people in the justice system. As a matter of sound corrections, we might learn from our British colleagues.*

## ***EXCESSIVE USE OF FORCE***

*The Service's current policy, in response to a recommendation from Madam Justice Arbour, requires that this Office be provided with a copy of all videotapes and supporting documentation related to Emergency Response Team interventions and cell extractions where force is deployed.*

*We have noted, through our review of these videos, numerous ongoing violations of both law and policy related to the use of force. We have also noted a reluctance on the part of the Service to convene investigations into these incidents. These violations have been the subject of ongoing discussions with the Service, and for a detailing of this matter, I refer you to the systemic issues section of the Report.*

*I referred two use of force incidents to the attention of the Commissioner for his review and comment, pursuant to s. 177 of the Corrections and Conditional Release Act. The videotapes in both incidents raised serious questions with respect to the Service's compliance with law and policy. In neither case had the Service, subsequent to its review, convened an investigation into the incident.*

*The first incident occurred on March 24, 1999. The videotape clearly showed an inmate who was locked in a cell being beaten on the hands with a baton. This same inmate, later, during the course of being moved to another cell, was gassed. He was then left naked, wet and chained, in an apparently semi-conscious state, on a slab of cement. The accompanying documentation, in addition, left a number of unanswered questions concerning the level of health care attention provided to this inmate. The documentation further indicated that the Warden, following his review of the video, concluded that only the necessary amount of force was used, and that an investigation was not required. The Service's regional headquarters appeared to support that conclusion.*

*This Office, subsequent to our review of the material, forwarded to the Senior Deputy Commissioner on April 27, 1999 a detailing of our concerns, with a recommendation that a national investigation be immediately convened to:*

- *investigate the Service's actions specific to this incident, and*
- *investigate the level of compliance with the current policies and procedures of the Service with respect to use of force incidents.*

*We further recommended that the Board meet with representatives from this Office during the course of the investigation.*

*The Service advised us in May of 1999 that a "national review" would be convened. In July of 1999, we were further advised that this had not occurred. A meeting was held with the Service in August, where we provided a further detailing of our concerns with the Service's handling of this case. The Senior Deputy Commissioner responded in September, rejecting our recommendation for a national investigation. She finalized the Service's position in correspondence dated December 23, 1999, which stated, in part:*

*The purpose of investigations is to establish the facts relating to a specific incident, including the incident's cause and outcome, to present relevant and timely information that will help prevent similar incidents and to demonstrate the Correctional Service of Canada's accountability. In this instance, the video and supporting documentation clearly indicated deficiencies in the handling of this incident and an investigation would have provided no further information likely to prevent further similar incidents. It was deemed more relevant and important to address corrective measures through a general review.*

*I note that this "general review", which initially did not specifically focus on the incident in question, and the eventual corrective measures taken occurred well after the fact.*

*The second incident occurred in January, 1999. The Service's policy requires that a copy of the videotape and supporting documentation be forwarded to this Office and the Service's NHQ within fifteen days of the incident. This material was received four months after the incident. On November 2, 1999, we received the results of the Service's NHQ review of the videotape and documentation, which noted "serious breaches of policy".*

*The videotape showed two inmates being moved to segregation, strip-searched and left naked, chained to a bed in a cell without a mattress. At one point, an officer appears to have punched one of the inmates, then turns to the camera operator and says "turn it off", and the taping stops. The accompanying documentation raised a number of questions related to the provision of health care to these inmates. The documentation, as well, clearly indicated that the Warden had decided, subsequent to his review, that no investigation was necessary. The Service's regional headquarters appears to have supported this determination.*

*The Service's review at NHQ, while noting "serious breaches of policy," had, as well, not convened an investigation. On November 12, 1999, this Office recommended to the Assistant Commissioner, Performance Assurance that a national investigation be immediately convened to:*

- *review the Service's actions specific to this incident, inclusive of the failure to report this incident as per existing policy; and*

- *review the Service's level of compliance with current policies and procedures related to use of force incidents.*

*The Service responded on January 19, 2000, rejecting our recommendation and advising that a decision had been made to convene a regional investigation into the circumstances surrounding the incident. This Office responded to the Assistant Commissioner on January 27, 2000, indicating that the actions taken by the Service did not address the specifics of our recommendation or provide any rationale for the Service's decision to turn the matter back over to the region for further review a year after the incident. Our response advised that the details of this case, inclusive of our recommendations, may be included in a Report by this Office under sections 192 and 193 of the Corrections and Conditional Release Act inviting further comment from him on any aspect of the case. The Assistant Commissioner was, as well, advised that the matter had been referred to my attention for further examination.*

*Following my examination of both incidents, I wrote the Commissioner on March 3, 2000 reiterating my Office's findings, and concluding that a national investigation should have taken place in both cases.*

*I further found that the Service's decision to convene a regional investigation into the second incident was inappropriate, given*

- *the importance of the issues that I believe need to be addressed; and*

- *the fact that certain difficulties and delays in reasonably managing this incident were caused at the regional level.*

*I recommended that a nationally-convened investigation into the second incident be undertaken and, in addition to the Service's management of the specifics of this case, that the investigation include a thorough review of staff compliance with the law and policy on use of force and its reporting within the Service.*

*The Service must ensure that incidents of excessive force and non-compliance with law and policy are addressed in an objective, thorough and timely fashion. Both the law and CSC policy demand this.*

*The Service has recently put forth a number of proposals to improve its process of reviewing and investigating use of force incidents. Policy is pending on videotape reviews and the convening of investigations. Changes have also been proposed to the documentation requirements on use of force incidents to promote accountability.*

*I nevertheless find that these incidents, and others that we have examined, disclose the need to ensure that investigations be carried out in a timely fashion at the level that most promotes transparency, accountability, and compliance with legal and policy requirements across the Service.*

*I hope that the resolution of these cases and our ongoing discussions with the Service will meet this goal.*

*As of May 1, 2000, I have not received a response from the Commissioner.*

## ***DELAY AND LACK OF COORDINATION IN CSC'S INVESTIGATIVE PROCESS***

*The Office received on November 25, 1998 a copy of a Use of Force Report concerning an incident that occurred on November 16, 1998. The Report indicated that the incident had been videotaped and that a Regional Investigation had been convened "in light of medication being administered without consent".*

*The Service's policy requires that all videotapes are to be forwarded to this Office within fifteen days of the incident. The videotape was received at this Office in February of 1999.*

*In January of 1999, we were provided with the results of the Service's Security Division Review, which concluded,*

> *There was some concern about administering medication (by Hypodermic needle X2) without inmate's consent. The region convened an investigation into this aspect of the incident. This is not an issue regarding Use of Force and therefore, should not be pursued by NHQ Security Division.*

*The Office also, in January of 1999, received a copy of the Regional Convening Order dated December 2, 1998 for an investigation into use of force/violation of rights. The Board of Investigation was to deliver a report by December 31, 1998.*

*In February of 1999, subsequent to our review of the videotape, we requested a copy of the Investigative Report. The Office was advised that "as soon as the investigation report is made available, it would be forwarded". The Report was received July 16, 1999, eight months after the incident.*

*The Board of Investigation found that:*

> *the administration of intra-muscular medication to the inmate, against his will, was contrary to the provisions of the Corrections and Conditional Release Act, the Service's policy and the Mental Health Act.*

*The Board recommended that:*

> *immediate action be taken to ensure all staff at the treatment facility are knowledgeable of the Mental Health Act and its provisions.*

*In addition to the specifics of this case, a number of more general areas of concern involving the use of restraints and the involuntary administration of medication to inmates with mental health problems were forwarded by this Office to the Service's attention in April of 1999.*

*The Service's response to both the specific violations of law and policy identified in the November, 1998 incident and the associated areas of concern raised in April of 1999 has been excessively delayed and uncoordinated.*

*While three divisions at the Service's National Headquarters--Security, Performance Assurance and Health Care--were aware in December of 1998 that a regional investigation had been convened into a use of force/violation of rights incident involving forced medication, no action was taken to ensure that Service policy was consistent with the law and understood by staff in other regions. Security saw it as not their concern. Performance Assurance and Health Care were waiting for the completion of the regional investigation.*

*The regional investigation, which was convened in December of 1998, was not forwarded to the Service's National Headquarters until July of 1999, and was not reviewed by Performance Assurance until September of 1999, ten months after the incident. Health Care forwarded correspondence to the Region and Performance Assurance expressing "serious concern about the incident" in December of 1999, more than a year after the incident. In January of 2000, this Office received confirmation that action had been taken on the Board of Investigation's recommendations related to the November, 1998 incident.*

*A detailing of this Office's concerns with the Service's management and follow-up on this matter was forwarded to the Senior Deputy Commissioner on January 20, 2000. A meeting was held in February of this year with senior Correctional Service officials to discuss areas of concern related to health care treatment situations involving the use or potential use of force, including those forwarded to their attention in April of 1999.*

*A response was received from the Senior Deputy Commissioner on March 29, 2000, providing the following:*

- *CSC recognizes the importance of sharing with national and regional management, in a timely manner, information that is collected from the videotapes;*
- *the Commissioner has emphasized that the Director General, Security has the authority to review and suggest corrective actions associated with the use of force that impact on the safety and security of staff and inmates;*
- *where force has been used to provide medical treatment, the video and supporting documents are forwarded to the Director General, Health Services, for further review;*
- *the distribution of the Use of Force Review Log has been changed to identify issues that have to be examined by other Divisions, including Deputy Commissioner for Women, the Director General, Offender Affairs, Investigations and Health Services;*
- *a security bulleting on the use of force involving medical intervention will be finalized by March 31, 2000;*
- *at the next meeting of the Health Service Council, scheduled for April, 2000, the Director General, Health Services will advise the Chiefs, Health Service and Psychology to include in their statement of qualifications a requirement for knowledge of Provincial Mental Health Acts;*
- *a review of Institutional policies relating to consent and involuntary treatment to ensure that they reflect the law (CCRA) and a review of Health Service's policy and provincial mental health legislation will be completed by March 31, 2000; and*
- *the provisions of training on the relevant Provincial Mental Health Acts is now provided in all CSC mental health facilities.*

*I am hopeful that the above-noted policy and procedural changes will assist in ensuring that significant breaches of law and policy are both identified and acted upon in a coordinated, objective, thorough and timely fashion.*

## ACCESS TO TRADITIONAL ABORIGINAL HEALERS (POLICY INERTIA)

A number of concerns were raised with this Office relating to the absence of clear policy relating to inmate access to Traditional Aboriginal Healers. The Correctional Service of Canada's Health Service's Manual under the heading Health Needs Of The Aboriginal Offender states:

> *All health professionals shall be aware of the useful and complementary role that traditional medicine can play in the rehabilitation of the offender and shall be encouraged to seek counsel of elders and native liaison workers, as appropriate.*

In March of 1998, we wrote to the Aboriginal Issues Branch at CSC National Headquarters, asking if the Service had a specific policy regarding access to Traditional Healers. We were advised in April of 1998 that the matter raised relates to more than one policy: *"I shall consult with my colleagues and write again with a reply to your query".*

In June of 1998, in referring to the above noted section of the Health Services Manual, the Office was told that the *"Manager, Health Services Operations, Policy and Administration, advised all regional officials responsible for Health Services to ensure that this issue is discussed at their regular meeting with the Chief Nurses in order to increase staff awareness of this policy and to identify training needs that may be needed".* The Health Services Manager's memo to regional officials reads, in part: *"at this time, I have no reading on how this (Service policy) has been translated into practice in the field".*

On September 1, 1998, the Office was advised that *"[i]n order to ensure that this issue is addressed nationally, the Manager, Health Services, has included CSC's policy on Aboriginal healers as an agenda item at the upcoming meeting of the Health Services Council which has two delegates from each region. A representative from Aboriginal Programs has also been invited to attend this meeting which is scheduled for late November 1998".*

On December 17, 1998, this Office wrote to the Service, asking to be advised of the results of the Health Services Council's review of this issue. On January 20, 1999, we were provided with a copy of an Issue Sheet designed to promote and direct discussions and decisions on this issue. We were, as well, advised at that time that *"[u]nfortunately, the heavy agenda for the meeting [of the Health Services Council] required that the issue be postponed to the next meeting of the Council, which is scheduled for February".*

This Office wrote to the Service in March of 1999, requesting to be advised of the results of the Council's discussions in February. The Service responded in May of 1999, providing a detailing of its ongoing consultations, and concluding that they estimated *"that the thorough consultation process required for this matter will not have reportable results until September of the current year".*

The Office wrote again in October, 1999, asking to be provided with the results of their consultation process. A response was received from the Service in December of 1999, saying, *"our objective remains the facilitation of reasonable access to healers; however, our research and analysis have revealed a number of factors that must be addressed in the resolution of this issue....To bring about resolution of this matter, I have been advised that a member of the Aboriginal Issues Branch will consult with a cross-section of Elders and Service providers in Aboriginal communities and identify factors that must be considered in developing options for providing the desired safe access, as well as the sensitive mater of compensation. That consultation will be completed by the end of February 2000. Consultation with Correctional Service staff will follow with the objective of distributing policy proposals to the Executive Committee by the end of April 2000".*

Further correspondence was received from the Service. Dated March 30, 2000, the correspondence stated, in part, *"[d]ue to budgetary constraints, the travel required to conduct these consultations has been extended into the next fiscal year. This contingency, together with the immense complexity and sensitivity of the issue, has resulted in our extending the completion of this project to the spring of 2001".*

This "project" has now extended through three fiscal years. Two years after raising the issue, the Service still has no policy on the matter, and the offenders still do not have reasonable access to Traditional Aboriginal Healers.

## *CONCLUSION*

*I have attempted in this Annual Report to bring both a clear focus to those systemic areas of concern raised by offenders, and to provide examples of individual areas of concern and the protracted process involved in addressing those concerns.*

*It is important for all parties to appreciate that the Correctional Investigator is neither an agent of the Correctional Service of Canada, nor the advocate of every complainant or interest group that lodges a complaint. The Office's mandate is to investigate complaints from an independent and neutral position, to consider thoroughly the Service's action and the reasons behind it, and to either endorse or explain that action to the complainant, or, if there is evidence of unfairness, to make appropriate recommendations concerning corrective action. The interest of the Correctional Investigator lies in ensuring that offender concerns are objectively and fairly addressed in a timely fashion. This interest cannot be met without a consistent level of responsiveness on the part of the Correctional Service to these concerns that is and is seen to be fair, open and accountable. The Service's responses to offender concerns, raised by this Office, continue to be excessively delayed, overly-defensive and absent of commitment to specific corrective action.*

*STATISTICS*

***TABLE A***
***CONTACTS [1] BY CATEGORY***

| CATEGORY | CASE TYPE I/R [2] | INV [3] | TOTAL |
|---|---|---|---|
| Administrative Segregation | | | |
| Conditions | 24 | 33 | 57 |
| Placement/Review | 91 | 90 | 181 |
| **Total** | **115** | **123** | **238** |
| Case Preparation | | | |
| Conditional Release | 164 | 174 | 338 |
| Post Suspension | 36 | 39 | 75 |
| Temporary Absence | 43 | 64 | 107 |
| Transfer | 85 | 126 | 211 |
| **Total** | **328** | **403** | **731** |
| Cell Effects | **115** | **103** | **218** |
| Cell Placement | **45** | **18** | **63** |
| Claims Against the Crown | | | |
| Decisions | 24 | 17 | 41 |
| Processing | 40 | 23 | 63 |
| **Total** | **64** | **40** | **104** |
| Community Programs/Supervision | **4** | **4** | **8** |
| Conditions of Confinement | **79** | **37** | **116** |
| Correspondence | **53** | **24** | **77** |
| Death or Serious Injury | **4** | **1** | **5** |
| Discipline | | | |
| ICP Decisions | 20 | 12 | 32 |
| Minor Court Decisions | 12 | 9 | 21 |
| Procedures | 58 | 22 | 80 |
| **Total** | **90** | **43** | **133** |
| Diet | | | |
| Medical | 14 | 15 | 29 |
| Religious | 12 | 5 | 17 |
| **Total** | **26** | **20** | **46** |
| Discrimination | **23** | **12** | **35** |
| Employment | **57** | **34** | **91** |
| File Information | | | |
| Access - Disclosure | 59 | 50 | 109 |
| Correction | 214 | 39 | 253 |
| **Total** | **273** | **89** | **362** |

***TABLE A (cont'd)***
***CONTACTS [1] BY CATEGORY***

| CATEGORY | CASE TYPE I/R [2] | INV [3] | TOTAL |
|---|---|---|---|
| Financial Matters | | | |
| Access | 26 | 28 | 54 |
| Pay | 94 | 39 | 133 |
| **Total** | **120** | **67** | **187** |
| Food Services | **14** | **4** | **18** |
| Grievance Procedure | **67** | **66** | **133** |
| Health and Safety--Inmate Worksites/Programs | **3** | **2** | **5** |
| Health Care | | | |
| Access | 149 | 219 | 368 |
| Decisions | 142 | 109 | 251 |
| **Total** | **291** | **328** | **619** |
| Mental Health | | | |
| Access | 10 | 19 | 29 |
| Programs | 5 | 8 | 13 |
| **Total** | **15** | **27** | **42** |
| Official Languages | **7** | **11** | **18** |
| Operation/Decisions of the OCI | **10** | **5** | **15** |
| Other | **9** | **2** | **11** |
| Penitentiary Placement | **39** | **15** | **54** |
| Programs | | | |
| Access | 94 | 89 | 183 |
| Quality/Content | 31 | 28 | 59 |
| **Total** | **125** | **117** | **242** |
| Release Procedures | **10** | **9** | **19** |
| Safety/Security of Offender(s) | **48** | **39** | **87** |
| Search and Seizure | **14** | **6** | **20** |
| Security Classification | **67** | **48** | **115** |
| Sentence Administration-- Calculation | **28** | **19** | **47** |
| Staff Responsiveness | **231** | **71** | **302** |

***TABLE A (cont'd)***
***CONTACTS [1] BY CATEGORY***

| CATEGORY | CASE TYPE I/R [2] | INV [3] | TOTAL |
|---|---|---|---|
| Telephone | **52** | **52** | **104** |
| Temporary Absence Decision | **32** | **36** | **68** |
| Transfer | | | |
| Decision—Denials | 111 | 96 | 207 |
| Implementation | 19 | 52 | 71 |
| Involuntary | 148 | 65 | 213 |
| **Total** | **278** | **213** | **491** |
| Urinalysis | **26** | **12** | **38** |
| Use of Force | **9** | **17** | **26** |
| Visits | | | |
| General | 108 | 132 | 240 |
| Private Family Visits | 90 | 96 | 186 |
| **Total** | **198** | **228** | **426** |
| **Outside Terms of Reference** | | | |
| Conviction/Sentence—Current Offence | **15** | **-** | **15** |
| Immigration/Deportation | **10** | **-** | **10** |
| Legal Counsel-- Quality | **1** | **-** | **1** |
| Outside Court-- Access | **19** | **-** | **19** |
| Outside Litigation | **15** | **-** | **15** |
| Parole Decisions | **30** | **-** | **30** |
| Police Actions | **9** | **-** | **9** |
| Provincial Matter | **14** | **-** | **14** |
| **GRAND TOTAL** | **3082** | **2345** | **5427** |

(1) See Glossary
(2) I/R: Immediate Response - see Glossary
(3) INV: Investigation - see Glossary

# *GLOSSARY*

***Contact:*** *Any transaction regarding an issue between the OCI and an offender or a party acting on behalf of an offender. Contacts may be made by telephone, facsimile, letter, and during interviews held by the OCI's investigative staff at federal correctional facilities.*

***Immediate Response:*** *A contact where the information or assistance sought by the offender can generally be provided immediately by the OCI's investigative staff.*

***Investigation:*** *A contact where an inquiry is made to the Correctional Service and/or documentation is reviewed/analyzed by the OCI's investigative staff before the information or assistance sought by the offender is provided.*

*Investigations vary considerably in terms of their scope, complexity, duration and resources required. While some issues may be addressed relatively quickly, others require a comprehensive review of documentation, numerous interviews and extensive correspondence with the various levels of management at the Correctional Service of Canada prior to being finalized.*

***TABLE B***
***CONTACTS BY INSTITUTION***

| Region/Institution | # of contacts | # of interviews | # of days spent in institution |
|---|---|---|---|
| **FSW** | | | |
| Edmonton Women's Facility | 34 | 30 | 6 |
| Regional Reception Centre (Québec) | 10 | 6 | 1 |
| Grand Valley | 30 | 24 | 4 |
| Isabel McNeill House | 6 | 4 | 3 |
| Joliette | 105 | 55 | 13 |
| Okimaw Ohci Healing Lodge | 7 | 4 | 3 |
| Nova | 45 | 20 | 5 |
| Prison for Women | 40 | 26 | 5 |
| Regional Psychiatric Centre (Prairies) | 24 | 12 | 5 |
| Saskatchewan Penitentiary | 41 | 22 | 7 |
| Springhill | 20 | 6 | 4 |
| **Region Total** | **362** | **209** | **56** |
| **MARITIMES** | | | |
| Atlantic | 359 | 168 | 11 |
| Dorchester | 252 | 120 | 9 |
| Springhill | 152 | 65 | 5 |
| Westmorland | 67 | 26 | 4 |
| **Region Total** | **830** | **379** | **29** |
| **ONTARIO** | | | |
| Bath | 71 | 43 | 6 |
| Beaver Creek | 19 | 15 | 4 |
| Collins Bay | 167 | 130 | 13 |
| Fenbrook | 68 | 59 | 7 |
| Frontenac | 45 | 43 | 4 |
| Joyceville | 132 | 46 | 8 |
| Kingston Penitentiary | 251 | 78 | 8 |
| Millhaven | 51 | 44 | 6 |
| Pittsburgh | 15 | 5 | 3 |
| Regional Treatment Centre | 33 | 16 | 3 |
| Warkworth | 129 | 94 | 8 |
| **Region Total** | **981** | **573** | **70** |
| **PACIFIC** | | | |
| Elbow Lake | 10 | 4 | 4 |
| Ferndale | 32 | 11 | 3 |
| Kent | 164 | 84 | 7 |
| Matsqui | 29 | 23 | 7 |
| Mission | 83 | 58 | 7 |
| Mountain | 60 | 43 | 6 |
| Regional Health Centre | 49 | 33 | 5 |
| William Head | 75 | 50 | 8 |
| **Region Total** | **502** | **306** | **47** |

***TABLE B (cont'd)***
***CONTACTS BY INSTITUTION***

| Region/Institution | # of contacts | # of interviews | # of days spent in institution |
|---|---|---|---|
| **PRAIRIE** | | | |
| Bowden | 330 | 146 | 16 |
| Drumheller | 194 | 85 | 14 |
| Edmonton | 228 | 161 | 15 |
| Grande Cache | 100 | 73 | 7 |
| Pê Sâkâstêw Centre | 45 | 29 | 5 |
| Regional Psychiatric Centre | 119 | 68 | 6 |
| Riverbend | 31 | 14 | 4 |
| Rockwood | 30 | 5 | 2 |
| Saskatchewan Penitentiary | 232 | 114 | 10 |
| Stony Mountain | 167 | 31 | 2 |
| **Region Total** | **1476** | **726** | **81** |
| **QUÉBEC** | | | |
| Archambault | 161 | 57 | 7 |
| Cowansville | 64 | 44 | 7 |
| Donnacona | 128 | 83 | 8 |
| Drummondville | 54 | 18 | 5 |
| Federal Training Centre | 72 | 53 | 6 |
| La Macaza | 113 | 99 | 8 |
| Leclerc | 184 | 119 | 12 |
| Montée St-François | 29 | 20 | 5 |
| Port Cartier | 225 | 142 | 15 |
| Regional Reception Centre/SHU Québec | 67 | 20 | 5 |
| Ste-Anne des Plaines | 34 | 15 | 3 |
| **Region Total** | **1131** | **670** | **81** |
| **GRAND TOTAL** | **5282*** | **2863** | **364** |

* Excludes 88 contacts in CCC's and CRC's and 57 contacts in provincial institutions

## *TABLE C*
## *COMPLAINTS AND INMATE POPULATION - BY REGION*

| Region | Total number of contacts (*) | Inmate Population (**) |
|---|---|---|
| Maritimes | 858 | 1141 |
| Québec | 1135 | 3285 |
| Ontario | 998 | 3424 |
| Prairies | 1525 | 3209 |
| Pacific | 506 | 1733 |
| **TOTAL** | **5022** | **12792** |

(*) Excludes 405 contacts from CCC/CRC's and FSW facilities.

(**) As of 13 March 2000, according to April, 2000 Performance Measurement Report issued by the Correctional Service of Canada.

## *TABLE D*
## *DISPOSITION OF CONTACTS BY CASE TYPE*

| *CASE TYPE* | *DISPOSITION* | **# OF COMPLAINTS** |
|---|---|---|
| Immediate Response | Information given | 1236 |
| | Outside mandate | 113 |
| | Pending | 45 |
| | Premature | 878 |
| | Referral | 599 |
| | Withdrawn | 261 |
| **Total** | | **3132** |
| Investigation | Assistance given | 468 |
| | Information given | 584 |
| | Pending | 128 |
| | Premature | 92 |
| | Referral | 297 |
| | Not justified | 304 |
| | Resolved | 322 |
| | Unable to Resolve | 46 |
| | Withdrawn | 54 |
| **Total** | | **2295** |
| **GRAND TOTAL** | | **5427** |

*APPENDIX A*

**MEMORANDUM OF UNDERSTANDING**
**between**
**THE OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR**
**and**
**THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA**

PURPOSE OF MEMORANDUM OF UNDERSTANDING

This memorandum of understanding (MOU) describes the framework and protocol for the working relationship between the Office of the Correctional Investigator (OCI) and the Correctional Service of Canada (CSC). It provides a structure for interaction between the two agencies during the course of the OCI's investigations into offender concerns. This document reflects a shared understanding of, and commitment to, establishing a cooperative and productive working relationship that may facilitate the timely resolution of offender concerns. The CSC and the OCI believe that openness, good faith, respect, cooperation and effective communication characterize a good working relationship.

The CSC and the OCI recognize and respect the different mandates, roles and functions of their respective agencies. The Mission Document affirms that CSC is committed to working cooperatively with the OCI and that CSC will be open and responsible in all interactions with the OCI. The OCI shares the commitment to working cooperatively, and with openness and responsibility, when dealing with the CSC. It is recognized that there will be issues where there will be fundamental disagreement. Nevertheless, the parties believe that the timely resolution of offender problems is almost always attainable within the context of the mission of both agencies.

The procedures outlined in this document will ensure that the following objectives are met:

- that the CSC provide accurate information in a timely manner to the OCI in response to requests which stem from matters under the OCI's jurisdiction. The information will be provided in either electronic or in hard copy format;

- that timely corrective action in relation to valid offender concerns is taken by the CSC; and

- that both agencies are committed to the clear and objective identification of offender concerns and the early resolution and closure of issues of concern to offenders.

**MANDATES**

The mandates of each agency are outlined in the Corrections and Conditional Release Act (CCRA).

**ROLE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR OMBUDSMAN**

The parties recognize that the role of the OCI is inquisitorial and not adversarial. The OCI's mandate as outlined in the CCRA is to gather information pursuant to a complaint by an offender or pursuant to an investigation or on the initiative of the CI. This information is then analyzed and presented in an objective and thorough fashion without any predisposition with respect to the position of the Service or the complainant in any given investigation. It is only after an investigation is completed that the OCI will adopt a position with respect to the resolution of a problem. The interest of the OCI is in arriving at reasoned and supportable findings with respect to the problem, whether or not these support the complainant or the Service, in order to achieve timely resolution of offender problems.

The parties are aware that the OCI process operates notwithstanding any other investigative or judicial process and that the CCRA contains provisions that protect information acquired during OCI investigations from disclosure in other proceedings.

Accordingly, given the distinct nature of the OCI's relationship with the CSC, as compared to that of persons or organizations outside the Public Service who interact with the CSC in other contexts, the OCI and the CSC agree:

1) that in reporting findings and recommendations to the CSC, the OCI make its best effort to ensure that reports are complete and reasoned and contain all of the information, analysis and submissions that are necessary to understand the case;

2) that the findings and recommendations of the OCI will be reviewed by the CSC in an open and non-adversarial fashion, irrespective of the CSC's treatment of the applicable facts and circumstances in other investigative or litigious contexts; and

3) that the OCI will be conscious of this undertaking in observing the provisions of the CCRA with respect to disclosure of information.

In accordance with the mandates of each agency, the CSC and the OCI have agreed on the following protocols to guide their working relationship.

**COMMUNICATION**

**A. The Process of Communications**

The following principles will govern communication between the parties:

a) the CSC has the statutory right and obligation to manage its own affairs, including the maintenance of a coordinated and informed approach to communication with the OCI;

b) during the course of an investigation, the OCI has the statutory right and obligation to require any person to provide information with respect to matters under investigation, that in the opinion of the OCI the person may be able to provide;

c) for the purpose of timely resolution of offender problems, and of managerial accountability, findings and recommendations submitted by the OCI shall be treated by the CSC official(s) with the authority and responsibility to respond to the issue; and

d) for the purpose of timely and coordinated responses from the CSC to the OCI, the OCI will generally correspond through the office of the DGOA, except as otherwise indicated in this Agreement.

With these principles in mind and to enhance effective communication, the parties will communicate in writing as follows:

1. Correspondence to the Commissioner will be signed by the Correctional Investigator, and vice versa.

2. OCI staff other than the Correctional Investigator may correspond with any CSC official they deem appropriate, other than the Commissioner, but will copy National Headquarters level correspondence to the Office of the DGOA. The CSC Official in question will respond to the OCI unless the Service determines

that another Official with analogous line authority over the matter should respond instead or should share in the response.

3. Subject to the above, the OCI will normally correspond with the Service, as follows

a) When requesting information from the Service , OCI will direct inquiries as follows:

i) Investigators:
Institutional and Parole Office staff including institutional heads;
Regional staff other than Deputy Commissioners and Assistant Deputy Commissioners; and the Office of the DGOA, and staff at National Headquarters below the level of the DGOA.

ii) Executive Director, Legal Counsel, Directors of Investigations and Coordinators of Aboriginal and FSW Issues:
The staff set out above, the Regional Assistant Deputy Commissioners and Regional Deputy Commissioners, the Deputy Commissioner for Women and the Director General Offender Affairs

b) When reporting findings and recommendations on an investigation to a CSC Official at National Headquarters, OCI staff may correspond directly with the official who has authority over the matter.

**B. Meetings**

The parties agree to schedule regular business meetings to discuss issues of concern, the agendas of which shall be a collaborative effort between the two agencies. In particular, the Executive Director of the OCI and the Director General, Offender Affairs, will make best efforts to meet at least every two months.

During the course of investigating an offender-related issue, the OCI shall first deal with the head of the institution/parole office or applicable staff members unless the subject-matter is one which is under discussion or subject to decision at a higher level or one which has been previously resolved.

During the course of investigating an issue, both agencies have the right to refer an issue to a higher level within the other agency, if resolution is not forthcoming or if the decision at issue was taken at the higher level. If either agency chooses this course of action, they shall first provide written notification to the other agency. Written notification shall normally be provided to the level at which the issue is being investigated.

**C. Content and Timeframes of Communications**

**i) General provisions on time frames and requests for information**

- Each agency shall respond to the other's inquiries, requests, findings and recommendations in a timely manner, but normally within 30 days. If the receiving agency cannot meet its time frame, the requesting agency shall be provided with an interim response outlining steps taken to date and providing a target date for the final response. The requesting agency may refer an overdue matter to a higher level of the other agency and so inform the intended respondent.

- Requests from both agencies shall normally be provided in writing and shall provide clear and precise details regarding the type of information requested.

**ii) Specific information requests**

- Requests for draft reports of CSC's national investigations shall be submitted in writing from the Correctional Investigator to the Commissioner.

- The CSC Official designated to respond to OCI requests for legal opinions is the Assistant Commissioner Corporate Development.

**iii) Informing the Service of findings and recommendations**

The method of informing the CSC of findings and recommendations will be in accordance with sections 170-180 of the CCRA.

- **General provisions**:

Upon notification by the OCI of a concern or upon receipt of recommendations, the CSC shall respond to the OCI on a timely basis. The response will include background information and statistics relevant to the matter under review. The CSC may consult

with the OCI to determine the corrective action that will be taken upon investigation of the problem.

Upon receiving CSC's response and/or corrective action to a problem, the OCI shall acknowledge the CSC's response and shall provide the CSC with an assessment of the response and/or corrective action.

- **Specific provisions on statutory reports:**

With respect to ss. 177-179 of the CCRA, the OCI shall present the Commissioner with a clear and concise description of a problem(s) and subsequent recommendations. Background information and other relevant data gathered by the OCI during the course of their investigation shall also be provided at the same time to assist the CSC to respond to the problem or recommendation in a meaningful way.

On receipt of a report under ss. 177-179 of the Act, the Service may, normally within one week, seek clarification of any information contained in the report and the OCI will provide this as soon as possible, normally within one week.

The normal time frame for a response to a report under ss. 177-179 shall be 30 days, unless the parties agree to a longer period. If it appears that the Service will not be able to respond within the normal or agreed-upon period, the Service will notify the OCI of this and provide reasons for the delay. Where the Service does not respond within the normal period or any agreed-upon period, the OCI may decide to refer the matter under s. 180 and, if so, will inform the Service of their intent to do so.

With respect to s. 180 of the CCRA, in the event that the CI refers an issue of concern to the Minister, the CI shall notify the Commissioner of their intention to refer the matter. Similarly, the Commissioner shall also notify the CI of his intention to refer a matter to the Minister.

## REVIEW OF DISPUTES AND CLOSURE OF INVESTIGATIONS

Before the OCI issues findings and recommendations on a matter to the Commissioner, the Minister or Parliament, as applicable, the OCI may decide, or the parties may agree, that an attempt should be made to bring closure to the matter.

### The meaning of "closure"

"Closure" refers to an agreement between the parties with respect to the measures, if any, which the Service will take to resolve a problem of offenders. Based upon this agreement:
a) the OCI refrains from making further inquiries, findings or recommendations on the matter until new circumstances occur which permit the matter to be re-opened; and
b) offenders may seek expedited redress in order to benefit from the Service's undertakings.

Note: Circumstances permitting re-opening of a matter include those described in this MOU and those to which the parties may specifically agree at the time of closure.

No closure agreement can supersede the OCI's statutory obligation to report findings and recommendations where it determines that a problem of offenders exists, or persists.

Accordingly, even after closure has been attained, the OCI may take further steps on the matter in question if it becomes clear:

a) that the Service's solution is not being effectively implemented or is not resolving the issue; or
b) that matters on which the OCI has agreed to forego further action are giving rise to problems that must be addressed.

To the extent that agreed-upon solutions are inadequate or not implemented, or that an incomplete or premature resolution occurs, real closure will not be achieved. From this perspective, closure means describing circumstances which will maximize the period during which the parties may realistically set aside a matter under investigation.

**Terms of closure agreements**

The parties will make their best efforts to apply the following principles in bringing resolution to a matter:

- no problem, or element of a problem, should remain unresolved where it can be addressed through open, thorough discussion and review;
- no problem is, in fact, resolved if offenders continue to experience the problem notwithstanding the purported solution;
- points of agreement on resolving problems should be maximized, even where complete agreement is not achieved;
- all agreed-upon solutions should be implemented in an effective, timely and reliable fashion;
- areas of disagreement should be re-visited only in circumstances where this is reasonable and useful to both parties, or necessary in order for the OCI to fulfil its mandate; and
- abiding by the terms of agreement necessarily implies that new complaints which indicate that offenders have not benefited from the solution must be addressed immediately.

With these principles in mind, before closing a matter, the parties will attempt to draft closure terms including, but not restricted to, the following provisions:

- an outline of the information, issues, findings and recommendations upon which the parties agree, or disagree;
- with respect to points of agreement, the measures which the Service will take to implement resolution of the matter, expressed in measurable, operational terms, with time-frames for accomplishing resolution and means of evaluating results at identified junctures;
- the role, if any, of the OCI in this process;
- with respect to points not agreed upon, the circumstances, if any, under which these may be re-visited and when/how this may occur*;
- the information on the above which will be communicated to offenders and identified staff of each party and the means of ensuring effective communication; and
- the level at which complaints or grievances based upon the agreement may be lodged and the measures taken to ensure that these will be addressed in a timely fashion.

*Note: In considering the re-opening of a matter, an important factor will be the extent to which a problem reoccurs despite the solution which has been identified and implemented.

The parties may agree to divide the matter and to bring closure to some elements while allowing the OCI to proceed with a report on other elements.

**Review of Disputes**

The parties may decide to attempt resolution of points on which agreement has not been achieved by agreeing to the non-binding mechanisms which follow, or to any others that they deem appropriate:

- Mediation, facilitation , non-binding arbitration or other alternative dispute resolution mechanism
- Review by an expert from outside the parties, the department, or the government
- Joint on-site investigation at the location where the problem arose
- Formal or informal hearings
- Supplementary research
- Consultation with persons and stakeholders

The Officials authorized to undertake such measures are:

- Prior to the submission of a report to the Commissioner under s. 177, the Director-General of Offender Affairs and the Executive Director of the OCI.
- Prior to submission of a report to the Minister under s. 180, the Commissioner and the Correctional Investigator.
- Prior to the submission of a Report to be tabled in Parliament, the Commissioner and the Correctional Investigator, in consultation with the Minister.
- Any costs incurred in such procedures will be shared between the OCI and the CSC.

**Time frames for closure**

The parties will attempt to complete the process of closure within 30 days.

Where either party concludes that the closure process will not effectively resolve the matter, either party may terminate the procedure. Before doing so, it may issue a final proposal for closure of the matter. Within one week, or at an agreed-upon later date, the other party may produce its own final proposal.

At this juncture, if agreement is still not attained, the final proposals of the parties and any other joint record that was produced (including records of dispute-settlement attempts) may be referred to by either party in the context of subsequent reports by the OCI.

**Re-opening of a matter**

Matters on which closure is achieved, and substantially similar matters, will remain closed and the parties will abide by the terms of closure until:

a) the terms of the closure agreement permit re-opening;
b) a substantial or urgent change in circumstances occurs which necessitates re-opening of the matter**;
c) it becomes clear to the OCI that the problem of offenders in question has become, or remains, a matter of substantial concern;
d) the parties agree to re-open the matter.

**Note: "substantial change of circumstance" includes, without limiting the generality of the expression:

- a significant change in the law or the Service's policy or practice with respect to the matter; or
- a major incident or an incident involving serious injury or death to which the policies, practices or law contained in the closed matter are relevant and at issue.

Where the OCI decides to re-open a matter, it will inform the Service in writing of its decision, and of the reasons for this. Within one week, or other agreed-upon period, the Service may respond to the decision. The record of this exchange will form a part of any subsequent report on the matter.

**Expedited Redress**

Where a matter has been closed, the Service will communicate the terms of the closure agreement to all institutions and Parole Offices and will ensure that offenders have the opportunity to be apprised of the agreement. Thereafter, where an offender experiences a problem that the parties intended to resolve in the agreement, he/she may make use of the grievance procedure, or may address his/her complaint directly to the OCI based on the terms of the agreement. The complaint or grievance may be lodged at the level to which the parties agreed within the closure agreement.

## CONSULTATION

The CSC may consult with the OCI and/or the OCI may make unsolicited or ad hoc recommendations to the CSC on proposed or existing offender-related policies or any amendments thereto. The CSC shall direct requests for feedback to the Executive Director of the OCI and outline a time frame for providing feedback. The OCI will inform the CSC if it does not wish to provide feedback or of any expected delay in providing written feedback. The CSC will give consideration to the recommendations of the OCI.

The CSC may request the OCI's participation on working groups or task forces. The Service will notify the OCI of upcoming working groups or task forces in which the OCI may wish to participate. Where the CSC has requested such participation, participation or contribution by the OCI shall not be construed as full endorsement of any or all of the findings and recommendations arising from the collaborative effort.

## ANNUAL REPORT PROCEDURES

The parties recognize the importance of attempting to resolve matters which may be included in the Annual Report of the OCI. They concur that, if complete resolution is not possible, the positions and undertakings of the parties respecting their interactions to date and the steps to be taken in future should be reflected in the Annual Report. This will permit the Correctional Investigator to provide informed findings and recommendations on all subjects.

To these ends, in a given reporting year:

1. Except as otherwise indicated in this section, the normal procedures, time frames and other rules indicated in this agreement will govern the parties. In particular, the parties will attempt to reflect the closure and dispute settlement procedures included in this agreement in their consideration of Annual Report matters.

2. At any time during the reporting year that the OCI determines that it may report on a matter in the Annual Report, it will indicate this to the Service when it provides findings, recommendations and supporting information on the matter.

3. Before the end of March, the OCI will update the Service in writing on its position on matters raised under paragraph 1 and will similarly apprise the Service of any other items that it intends to raise in the Annual Report. The Service will provide any response in writing before the end of April.

4. When providing information findings and recommendations on any matter under paragraphs 1, 2 and 3 the OCI where applicable, will provide notice pursuant to s. 195.

5. The OCI will provide its report to the Minister, with copy to the Commissioner of Corrections before the end of June. The Report will contain a fair and accurate depiction of the Parties' comments and positions on each subject, including, as applicable, information on closure and dispute-settlement attempts.

6. The Correctional Investigator and the Commissioner of Corrections will normally meet, with appropriate staff, in early May to review their positions on Annual Report items and to attempt to resolve as many matters as possible in line with the closure provisions of this agreement. They may also agree to meet at other times to the same end. The Executive Director of the OCI, or his delegate[s], may meet with the DGOA, the CSC managers to whom the OCI would normally address findings and recommendations, or other appropriate CSC staff, in order to:

    a) prepare for meetings between the Agency Heads;
    b) implement agreements arising from the meeting; and
    c) otherwise facilitate the Annual Report process.

## COMMUNICATION WITH OFFENDERS

- The CSC shall assist the CI to communicate the functions of the OCI through avenues such as the initial institutional orientation for inmates, the offender handbook, information pamphlets on access to the grievance process and informal networking with inmate committees.

## INFORMATION AND RESOURCES

- The CSC shall provide the OCI with access to some of CSC's electronic information systems. Details and paramaters describing the access to information systems are outlined in a separate Letter of Understanding on Access to Electronic Information.

- The CSC shall share with the OCI, on a regular basis, any status reports on Commissions of Inquiry and Task Force Recommendations as they relate to the OCI's mandate.

## FINANCIAL COSTS RELATED TO AGREEMENT

- The parties agree they are responsible for bearing their own costs related to the administration of this agreement.

## DURATION OF AGREEMENT

- This memorandum of understanding shall commence on, and take effect from the date on which it is signed and shall remain in force unless terminated by either party in accordance with the termination clause.

## TERMINATION OF AGREEMENT

- Either party, upon 30 days written notification to the other party, may terminate this agreement.

## AMENDMENTS

- This agreement may be amended at any time by mutual written consent.

*APPENDIX B*

## CORRECTIONAL SERVICE COMMENTS OF JUNE 12, 2000

***On May 23, 2000 our Office provided the Commissioner of Corrections with a copy of our draft Annual Report.***

***Virtually all of the information in the Report had already been brought to the Service's attention in last year's Annual Report or in letters and reports that we sent to the Service during the reporting year. In our view the Service had had the opportunity to make representations on this information, consistent with the requirements of s. 195 of the CCRA.***

***Nevertheless, the Service communicated further responses on June 12, 2000. These are reproduced below.***

The following comments are made with respect to s. 195 of the CCRA.

I was disappointed to note that the Annual Report often characterizes facts, opinions and comments in a substantially different way than that which was reflected in the individual Correctional Service of Canada (CSC) communication. Where and when portions of selected responses from the Service have been included, they are sometimes inadequate in conveying the substance and intent of the Service's position. Due regard for financial and other considerations often formed a significant part of the Service's position and have not been reflected in the Report.

**Inmate Pay-- Millennium Telephone System**

Your suggestion that CSC subsidize the cost of inmate telephone calls pending the completion of the contract tendering process for a new service provider has not been raised with the Service prior to this draft Report. For your information, the tendering process has been completed and the agreement with the new provider is expected to be signed in June. I note that CSC currently bears the entire cost of a significant number of inmate telephone calls by

allowing the use of administrative telephones in special circumstances.

**Inmate Grievance Procedure**

With respect to delays at the complaint and first level stages, the Assistant Commissioner, Corporate Development, issued data reports for 1998/99 containing graphs depicting the average completion rates for these levels. The overwhelming majority of institutions reported average completion rates that were well within the stipulated timeframes. The average completion rate for institutional complaints was reported at 14 days and for first level grievances, 15 days. The graphs measured performance over the last five years. During 1999/2000, 12 per cent of complaints and 16 per cent of first level grievances were late. A total of 577 complaints and 153 first level grievances (4 per cent and 5 per cent of the overall totals respectively) were completed more than 25 days beyond the due date. While this record could be improved, these figures do not reveal a systemic problem. The only area of concern noted was in grievances at the second level in two regions. This has been addressed with the regions involved.

**Transfers**

You have suggested that CSC "immediately initiate an evaluation of the effectiveness" of the new transfer procedure. As this procedure was implemented as recently as October, 1999, I would suggest that it is premature to "immediately initiate" an evaluation. Furthermore, I note that your concerns for the transfer process are not generally reflected by the Service's relative success in defending individual court challenges to the process.

**Use of Force**

In your report, you include a portion of a "recent CSC internal memorandum" that commented on a use of force incident that "underscores the fact that there are serious problems with respecting basic rights of inmates". I note that this comment, which lacks context, is being generally characterized as the

Service's position rather than an expression of the author's opinion.

In addition, I take exception to your generalization that "senior line managers do not see themselves as either responsible or accountable for ensuring compliance with law and policy". Senior line management takes action to address issues raised using various accountability mechanisms such as discussing issues at Executive Committee meetings, training of staff, and using the principles of progressive discipline where appropriate.

Please note that the use of force interim policy was promulgated on May 26, 2000.

**Suicides**

I now refer to your comment that "the reality of the Service's uncoordinated and ineffective approach to the early identification and treatment of potentially suicidal individuals was tragically evident recently at the FSW unit at Saskatchewan Penitentiary". This reference to a specific incident should not be interpreted as demonstrating a general state of affairs. To do so is unfair and unreasonable in the context of the Annual Report. Furthermore, it would appear that this comment is based on information gleaned from a draft National Investigation Report, in circumstances where a Coroner's Inquest is pending, and misstates the tentative findings and conclusions of the Board of Investigation.

**Inmate Injuries and Investigations**

In the Case Summaries section of your draft Report, you note your belief of what Parliament had in mind when it enacted s. 19. You suggest that Parliament "intended to include a broader range of cases than those covered by the Service's definition. This issue is not the clinical nature of the injuries so much as their seriousness, as a matter of monitoring and preventing injuries that denote significant violations of offenders' entitlement to safe and human custody and of their right to security of the person under the Constitution." Your interpretation of the intent of the legislation does not elaborate on what information your belief is based on.

Furthermore, under the heading "Investigations", you state that "the current definition of serious bodily injury, as applied by the Service, was inconsistent with both the legislation and any reasonable person's concept of what constitutes a serious bodily injury." I would like to stress that the Service's definition of serious bodily injury is based on the Criminal Code and other related definitions. CSC is not prepared, at this time, to revisit this definition.

The draft Report obtusely mentions the Service's protocol to identify when an inmate has sustained a Serious Bodily Injury (SBI) and how to record this information in the Security Incident Report. This comment does not adequately reflect the intent of the protocol and the implementation of the new procedures that will ensure that a Health Care professional will be making the determination of SBI rather than a staff member who may not have a medical background.

**Use of Force to Facilitate a Strip Search**

The first case is a summary concerning the use of force on two inmates to conclude a strip search by requiring them to "bend over" for a visual inspection of their rectal areas prior to placement in administrative segregation. Your position has been that "there were no reasonable grounds to believe that either inmate was concealing contraband in the rectal area...." CSC reiterates its position that reasonable grounds to believe that an inmate is concealing contraband in the rectal area are not a legal prerequisite for the routine strip search of inmates being admitted to segregation.

**Exceptional Search**

The case summary concerning the exceptional strip search of inmates after the discovery of a severely injured inmate in an institutional tool shop is based on your office's reasoning that because the written documentation was inadequate and misleading, the search was therefore contrary to law and unreasonable. CSC maintains its position that reasonable grounds existed to believe a

clear and substantial danger could have been presented by contraband.

**Meeting the Needs of Disabled Offenders**
In the cases of the conditional release of two disabled offenders and their placement in wheelchair accessible facilities, you conclude that "to lose just a few days of access to appropriate conditional release activities based only on their disabilities is unreasonable and probably contrary to law". CSC maintains its position that the conditional release of these offenders met with the requirements of the law. These cases are currently the subject of a complaint to the Human Rights Commission.

Please note that on May 11, 2000, CSC responded to your letter that was sent to us on March 3, 2000 (copy attached).

**Housing of Minors in Penitentiaries**
In your Report, you indicated that as of May 1st, you had not received a response from the Commissioner. Please refer to the attached letter which was sent to you on May 15, 2000, and addresses many of the concerns and issues identified in your draft Report.

**Excessive of Force**
In your Report, you have indicated that as of May 1st, you had not received a response from the Commissioner. Please note that I signed a response on his behalf on May 26, 2000 (copy attached).

If you have any questions concerning our additional representation, we would be pleased to discuss them with you and your staff.

## WOMEN OFFENDERS SECTOR

## RESPONSE TO DRAFT 1999/00 CORRECTIONAL INVESTIGATOR (CI) ANNUAL REPORT

The March response makes a number of points which are not referenced by the Office of the CI (OCI):

The Deputy Commissioner for Women (DCW) reviews all third-level grievances from women offenders before they are signed off by the delegated authority.

We reviewed the quarterly grievances reports and investigated further through a sampling of one of the top grievance areas: staff performance and staff harassment. The results of this review were shared with the OCI. In March, we also agreed that in future we would share the results of our reviews of the quarterly reports.

The OCI also makes no reference to the fact that women offenders have traditionally used many other avenues to voice their concerns, including the monthly visit from the OCI investigator; visits from local, regional and national E. Fry; in the past three years, visits from the Cross Gender Monitor; and meetings, telephone and mail contact with the DCW and Women Offender Sector staff.

It is clear that CSC and the OCI will continue to differ on the need for further review of women offenders' frequency of use of the grievance system.

## FEDERALLY-SENTENCED WOMEN

The OCI is well aware of the **Intensive Intervention Strategy**, which reflects the results of two years of discussion, consultation and research. The Strategy is based on the conclusion that maximum-security women present a different risk and need level, and describes the accommodation and operational interventions required by this group of offenders. The announcement also noted the target date for full operation and CSC's commitment not to transfer maximum-security women until the new units are fully operational, consistent with our mandate for public safety. The project is on schedule.

The suggestion that the co-located maximum-security units for Federally-Sentenced Women constitutes segregation is inconsistent with the law and policy.
CSC has the authority in law, under s. 30 of the CCRA, to separate different security levels, and separation is not segregation.

The concern with respect **to programs and services for maximum-security women offenders** during the construction/implementation period are noted. Resources were and continue to be provided to the co-located units to ensure that core programs (counselling and elder services as well as recreation, etc.) can be delivered. Programs are disrupted as a consequence of incidents and when program staff, whether contract or permanent, move on to other employment.

The **number of maximum-security women** remains stable at approximately 30 offenders. However, the population of the co-located units has increased due to general population increases. CSC is acting to address the population increase through additional construction at the regional facilities. However, until the new houses are available, the only accommodation option is to use the co-located units. Regions have been advised to establish objective criteria for transfers of medium security women to the co-located units. For example, in Atlantic Region, where population pressures have resulted in a need for this accommodation alternative, population pressures at Nova will be managed through a policy that there will be no new admissions to Nova whenever the population exceeds 40.

The **Mental Health Strategy** was completed in 1997 with a three-year implementation timeframe. Since that date, there have been significant changes as a result of the Strategy, including an increase in the resource standard for psychological services [ratio changed from 1/45 to 1/25], as well as the training plan and implementation of Dialectical Behaviour Therapy and the RPC Intensive Treatment program.
The regional facilities are the nationally-approved accommodation standard for minimum- and medium-security women offenders. The Okimaw Healing Lodge is the national standard for minimum- and medium-security women offenders who are committed to following aboriginal teachings and the aboriginal healing path. This national standard was purposely designed for women offenders, and differs from the national accommodation standard for minimum- and medium-security male offenders.

In the past year, individuals have suggested that accommodation for minimum security women offenders should be constructed outside the secure perimeter. CSC is examining this issue within the context of the annual accommodation planning exercise. The planning exercise requires the development of a detailed analysis, which would include a population analysis and program/operational plan for a minimum security house. This type of detailed analysis is required for any accommodation proposal.

Finally, the issues which the OCI proposes to review further are all issues which have received, and continue to receive, constant attention by CSC. They are not issues, however, which are easily and quickly resolvable.

*APPENDIX C*

## CORRECTIONAL INVESTIGATOR RESPONSE TO CSC COMMENTS

We thank the Service for its views.

Certain elements of the response refer to events that took place beyond the time at which we presented our draft Report to the Commissioner of Corrections. In this regard, I believe it would be inappropriate to reproduce or to comment upon letters that CSC sent us so many weeks after the reporting year ended, and even longer after the time frames for reply had passed under the Memorandum of Understanding.

Most of the Service's other comments are straightforward and require no further reply, having been addressed at some length in our communications with the Service over the reporting year. I leave it to the reader to evaluate the relevance and impact of these comments on the discussion of the issues involved.

Nevertheless, I do offer a few observations.

**Millennium Telephone System**

The Service indicates that it was not until we issued our draft Report that we raised the issue of CSC subsidizing the cost of inmate calls pending completion of the contract. This is true. It occurred only because we did not receive the Service's Final Response to last year's Report until April of this year. Our suggestion on subsidization arose from our consideration of that response.

For clarification, we did not recommend subsidization until the tendering process is complete. We recommended this pending complete implementation of the new system.

We note that the Service provided no other response on our proposal.

**Transfers**

Surely it is not too soon to begin evaluation of a system after it has been in operation for eight months.

**Suicides**

The overall comment in the Annual Report with respect to the issue of suicides is that the Service has failed to complete a number of undertakings, all of which were designed to ensure timely, responsive and coordinated efforts in identifying and managing potential suicide cases. The case specified by the Service tragically speaks directly to the results of that failure. To claim, as the Service does, that "reference to a specific incident is unfair and unreasonable in the context of the Annual Report" is difficult to understand. In addition, our conclusion was based on our review of the documentation relevant to this incident and shared with the Service's Board of Investigation prior to our receipt of the draft report.

**Inmate Injuries and Investigations**

For the first time in five years, the Service refers to something other than its own, internal definition of serious bodily harm. It will be interesting to discover the relevance of definitions from other sources to the intent of Parliament in enacting s.19 of the CCRA.

**Federally-Sentenced Women**

Our focus was the way in which the Service responds to complaints from women in penitentiaries--effective redress and follow-up. The formal grievance process is but one aspect of this. What we recommended, two years ago, was a review of how inmate complaints are managed at penitentiaries that house women, including the views of the women in terms of how effectively they believe their concerns are being addressed.

**Case Summaries**

With respect to certain of our case summaries, the Service states that it "maintains its position" on points of legal interpretation. So do we.

Unfortunately, as of late June, 2000, we have not yet been able to submit legal issues to third-party dispute settlement. To date, the Service has been unwilling to do so.

Canada

# Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 1999-2000

L'Enquêteur correctionnel
Canada

# RAPPORT ANNUEL
# DE
# L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

1999-2000

©Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2000
N° de cat. JA1-2000
ISBN 0-662-65145-6

Internet : www.oci-bec.gc.ca

The Correctional Investigator
Canada

275 Slater Street
Suite 402
Ottawa, Ontario
K1P 5H9

L'Enquêteur correctionnel
Canada

275 rue Slater
Suite 402
Ottawa (Ontario)
K1P 5H9

*Le 29 juin 2000*

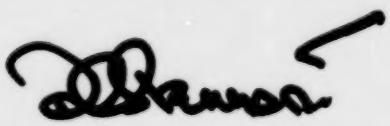
*L'honorable Lawrence MacAulay*
*Solliciteur général du Canada*
*Chambre des communes*
*Rue Wellington*
*Ottawa (Ontario)*

*Monsieur le Solliciteur général,*

*Conformément aux dispositions de l'article 192 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, j'ai le devoir et l'honneur de soumettre le vingt-septième rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel.*

*Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.*

*L'Enquêteur correctionnel,*



*R.L. Stewart*

Canada

## *TABLE DES MATIÈRES*


*OPÉRATIONS* ..... *1*
*LES PROBLÈMES SYSTÉMIQUES* ..... *5*
1. *UNITÉ SPÉCIALE DE DÉTENTION* ..... *6*
2. *RÉMUNÉRATION DES DÉTENUS* ..... *8*
3. *PROCÉDURES DE RÈGLEMENT DES GRIEFS DES DÉTENUS* ..... *11*
4. *PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES* ..... *13*
5. *DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES* ..... *16*
6. *TRANSFÈREMENTS* ..... *17*
7. *NORMES ET DIRECTIVES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ PRÉVENTIVE* ..... *19*
8. *RECOURS À LA FORCE* ..... *20*
9. *BLESSURES SUBIES PAR LES DÉTENUS ET ENQUÊTES* ..... *22*
   a) *La violence dans les établissements* ..... *22*
   b) *Les blessures subies par les détenus* ..... *24*
   c) *Les suicides* ..... *26*
   d) *Les enquêtes* ..... *27*
10. *DÉLINQUANTES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE* ..... *29*
11. *DÉLINQUANTS AUTOCHTONES* ..... *32*

*CONCLUSION* ..... *35*
*RÉSUMÉ DE SITUATIONS* ..... *37*
*RECOURS À LA FORCE POUR FACILITER LA FOUILLE À NU* ..... *37*
*RAPPORTS ET ENQUÊTES SUR LES BLESSURES SUBIES PAR UN DÉTENU* ..... *41*
*FOUILLE EXCEPTIONNELLE* ..... *44*
*SATISFAIRE AUX BESOINS DES DÉTENUS HANDICAPÉS* ..... *47*
*LOGEMENT DE MINEURS DANS DES PÉNITENCIERS* ..... *50*
*RECOURS ABUSIF À LA FORCE* ..... *53*
*RETARD ET MANQUE DE COORDINATION DANS LE PROCESSUS D'ENQUÊTE DU SCC* ..... *57*
*ACCÈS AUX GUÉRISSEURS AUTOCHTONES TRADITIONNELS (INERTIE EN MATIÈRE DE POLITIQUE* ..... *60*
*CONCLUSION* ..... *62*
*STATISTIQUES* ..... *63*
*ANNEXE A* ..... *73*
*ANNEXE B* ..... *85*
*ANNEXE C* ..... *93*

---

*L'enquêteur correctionnel est chargé, en vertu de la Partie III de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, d'agir comme ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale. Sa fonction première consiste à faire enquête et à s'assurer qu'on donne suite aux plaintes des délinquants. Il a également l'obligation d'examiner les politiques et les pratiques du SCC donnant lieu aux plaintes afin de cerner les carences systémiques et y porter remède; il doit également faire des recommandations en ce sens.*

*L'ombudsman est essentiellement un redresseur de torts. Cela signifie qu'il lui faut aller au-delà des aspects juridiques, pratiques ou de politique du secteur de préoccupation examiné. Il doit exprimer une opinion objective et indépendante sur le caractère équitable des mesures prises, en vue de contrebalancer, au profit des particuliers, la force relative des institutions publiques. Cela exige également de la part des institutions visées une réponse qui soit juste, transparente et responsable.*

---

## *OPÉRATIONS*

*Le Bureau de l'enquêteur correctionnel a pour mandat d'agir comme ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale. La partie III de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, qui régit le fonctionnement du Bureau de l'enquêteur correctionnel, est très semblable aux dispositions de la plupart des lois provinciales créant un poste d'ombudsman, quoique dans le cas présent, notre mandat se borne à faire enquête sur les activités d'une seule entité administrative et à rendre des comptes au Parlement par l'entremise d'un seul ministre. Comme pour tous les mandats d'ombudsman, la « fonction » de l'enquêteur correctionnel est définie à dessein dans les termes les plus larges :*

> *L'enquêteur correctionnel mène des enquêtes sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, recommandations, actes ou omissions qui proviennent du commissaire (du Service correctionnel) ou d'une personne sous son autorité ou exerçant des fonctions en son nom qui affectent les délinquants individuellement ou en groupe.*

*Une enquête peut être instituée en réponse à une plainte ou à l'initiative de l'enquêteur correctionnel, et ce dernier est seul habilité à décider si une enquête doit être menée et de quelle manière.*

*Dans le cours d'une enquête, l'enquêteur dispose d'une autorité considérable pour exiger la production d'informations, et peut même tenir une audience officielle avec interrogatoire sous serment. L'intégrité de la fonction de l'enquêteur est protégée, et son autorité tempérée, par la stricte obligation qu'il a de limiter la divulgation des informations recueillies dans l'exercice de ses fonctions à ce qui est nécessaire pour faire avancer l'enquête et pour motiver ses conclusions et ses recommandations. De plus, la divulgation d'informations à toutes les parties est régie par les considérations et dispositions de sécurité que contiennent la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur l'accès à l'information.*

*Ces dispositions régissant la divulgation d'informations sont consolidées par les dispositions de la partie III de la Loi qui empêchent quiconque de citer l'enquêteur à comparaître dans des poursuites judiciaires et qui portent que nos procédures ne peuvent ni compromettre les appels ou recours devant les tribunaux ou en vertu de toute autre loi, ni être compromises par ces appels ou recours.*

*Ces mesures visent à protéger l'intégrité de nos procédures, qu'il s'agisse d'un processus de « divulgation » ou d'une obligation au titre de la procédure, que prévoient d'autres processus, toutes choses qui pourraient mettre en péril notre fonction d'ombudsman.*

*Les observations et les constatations de l'enquêteur correctionnel, à la suite d'une enquête, ne se limitent pas à déterminer qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission était contraire à la loi ou à la politique. Conformément au caractère délibérément général de son mandat d'ombudsman, l'enquêteur correctionnel peut déterminer qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission était « déraisonnable, injuste, oppressant, abusivement discriminatoire, ou fondé en tout ou en partie sur une erreur de droit ou de fait »; ou qu'un pouvoir discrétionnaire a été exercé « à des fins irrégulières, pour des motifs non pertinents, compte tenu de considérations non pertinentes, ou sans fourniture de motifs ».*

*L'article 178 de la Loi porte que, si l'enquêteur correctionnel est d'avis qu'un problème existe, le commissaire du Service correctionnel sera informé de cette opinion et de ses motifs. L'enquêteur a toujours eu pour pratique de tenter de résoudre les problèmes par la consultation au niveau de l'établissement et de la région avant de les signaler au commissaire. Même si nous allons continuer de nous adresser aux niveaux de direction compétents à l'intérieur du Service pour le règlement des plaintes et des enquêtes, je crois que cette disposition m'oblige à porter à l'attention du commissaire en temps opportun les « problèmes » des délinquants qui n'ont pas été résolus.*

*La Loi précise également que l'enquêteur correctionnel, lorsqu'il informe le commissaire de l'existence d'un problème, peut faire toute recommandation qu'il juge utile. Même si de telles recommandations ne sont pas exécutoires, conformément à son mandat d'ombudsman, l'enquêteur ne peut agir que s'il peut mener une enquête approfondie et objective sur toute la gamme des mesures administratives et présenter ses constatations et ses recommandations à tous les décideurs intéressés, ce qui comprend le Parlement, afin d'obtenir des correctifs raisonnables si les tentatives antérieures en ce sens ont échoué.*

*Une étape importante de ce processus se trouve décrite à l'article 180 de la Loi qui oblige l'enquêteur correctionnel à informer le ministre si aucune action, qui semble à l'enquêteur convenable et indiquée, n'est prise par le commissaire dans un délai raisonnable. Les articles 192 et 193 complètent ce processus dans la mesure où ils obligent le ministre à déposer devant chaque chambre du Parlement, dans un délai prescrit, le rapport annuel et tout rapport spécial de l'enquêteur correctionnel.*

*Sur le plan opérationnel, la fonction première de l'enquêteur correctionnel consiste à faire enquête et à s'assurer qu'on donne suite aux plaintes des délinquants. Il lui incombe également d'examiner les politiques et les pratiques du Service à l'origine des plaintes afin de cerner les carences systémiques et d'y porter remède; il a également l'obligation de faire des recommandations en ce sens.*

*Le Bureau procède à un examen préliminaire de toutes les plaintes qu'il reçoit pour en avoir une idée précise. Ces recherches faites, s'il est établi que la plainte n'est pas de son ressort, il informe le plaignant des recours qui s'offrent à lui et l'aide à s'en prévaloir si nécessaire. Dans les cas qui relèvent de son mandat, il informe le plaignant des politiques et des pratiques du Service qui ont trait à sa plainte. Une entrevue a lieu au cours de laquelle le délinquant est encouragé à recourir à la procédure de règlement des griefs du Service pour obtenir satisfaction. Même si nous encourageons le recours à cette procédure, nous n'en faisons pas une condition préalable à notre intervention. Si nous déterminons au cours de l'examen préliminaire que le délinquant ne veut pas ou ne peut pas obtenir raisonnablement satisfaction en ayant recours à la procédure de règlement des griefs, ou si la plainte fait déjà l'objet d'un examen au sein du Service, nous exerçons notre discernement et prenons les mesures voulues pour nous assurer qu'on donne satisfaction au plaignant.*

*En plus de donner suite aux plaintes, les enquêteurs rencontrent régulièrement des comités de détenus et d'autres organismes de défense des délinquants, et ils font dans chaque établissement, deux fois l'an, des visites annoncées au cours desquelles ils rencontrent tout détenu ou groupe de détenus qui souhaite les voir. Au cours de l'année visée par le présent rapport, nous avons eu plus de deux cents réunions avec diverses organisations de délinquants, y compris des comités de détenus, des groupes de détenus condamnés à l'emprisonnement à vie, des associations de détenus noirs et des fraternités et sororités autotochtones.*

*L'immense majorité des questions soulevées par les plaintes de détenus sont abordées au niveau de l'établissement au cours de discussions et de négociations. Dans les cas où l'on ne parvient pas à les résoudre à l'établissement, la question en jeu est portée, selon le sujet de préoccupation, à l'attention de l'administration régionale ou centrale, avec une recommandation précise pour examen et mesure corrective. Si, de l'avis de l'enquêteur correctionnel, le Service ne prend pas, à ce niveau, des mesures raisonnables en temps opportun, la question sera renvoyée au ministre et elle pourra être exposée en détail dans un rapport annuel ou spécial.*

*Au cours de la dernière année, le Bureau a reçu 5 282 plaintes, ses enquêteurs ont consacré de 364 jours à des enquêtes dans des pénitenciers fédéraux et mené plus de 2 800 entrevues de détenus et de 1 400 entrevues auprès du personnel des établissements et des régions. Les plaintes portent encore sur des problèmes persistants dont nous avons fait état dans les rapports annuels antérieurs. On trouvera dans la partie intitulée « Statistiques », la ventilation des plaintes, la suite qui leur a été donnée et des données sur les visites aux établissements et les entrevues.*

*Le Sous-comité du Comité permanent de la justice et des droits de la personne a terminé, au cours de l'année du rapport, son examen détaillé des dispositions et de l'application de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Son rapport, intitulé En constante évolution, a été déposé le 29 mai 2000. Le Bureau a participé activement à cet examen et se prépare aux discussions auxquelles donneront lieu les observations détaillées et les recommandations judicieuses présentées dans le rapport.*

*J'ai été encouragé par les recommandations du rapport qui traitent de deux questions directement reliées au fonctionnement de notre Bureau, notamment les liens hiérarchiques et les ressources.*

> *Le Sous-comité recommande de modifier les articles 192 et 193 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition de manière à ce que les rapports de l'Enquêteur correctionnel - rapports annuels ou spéciaux - soient déposés simultanément au ministre et au Parlement.*
>
> *Le Sous-comité recommande de modifier les articles 192 et 193 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition de manière à ce que les rapports de l'Enquêteur correctionnel - rapports annuels ou spéciaux - soient déférés automatiquement pour fin d'étude au comité permanent de la Chambre des communes responsable des activités du Bureau de l'enquêteur correctionnel.*
>
> *Le Sous-comité recommande d'accroître le budget du Bureau de l'enquêteur correctionnel de manière à augmenter le personnel d'enquête et assurer que l'Enquêteur correctionnel puisse financer les dépenses directement reliées à une augmentation de son personnel enquêteur - tels le matériel de bureau, les communications et les déplacements nécessaires pour procéder aux enquêtes.*

## *LES PROBLÈMES SYSTÉMIQUES*

*Dans mon rapport de l'an dernier, j'ai fait le point sur les problèmes systémiques qui avaient été exposés en détail dans mes rapports annuels antérieurs. Ce rapport cernait les sujets de préoccupation reliés à chacune des problématiques décrites et présentait une série de recommandations visant à améliorer les choses.*

*Soucieux de donner une image exacte et équilibrée de la situation, j'avais également inclus dans ce rapport la réponse du Service correctionnel à chaque problème observé. Dans sa réponse, le Service apportait des éclaircissements sur un certain nombre de problèmes soulevés, mais admettait être généralement d'accord avec les préoccupations exprimées. La réponse du Service désignait également un certain nombre de changements opérationnels et fondamentaux auxquels il devait procéder pour s'attaquer aux problèmes décrits.*

*Le 7 février 2000, j'ai reçu de la sous-commissaire principale une mise à jour de la réponse du SCC aux problèmes soulevés dans mon rapport annuel. La lettre d'accompagnement indiquait que la mise à jour reprenait « les problèmes décrits par votre bureau et présentait les mesures prises par le Service correctionnel, depuis novembre 1999, pour redresser chacune des situations jugées insatisfaisantes ». Le Service demandait également que nous réagissions par écrit à sa réponse révisée, ce que nous avons fait le 29 février 2000. Nos observations avaient principalement trait à des questions sur lesquelles il nous semblait important d'obtenir d'autres renseignements au sujet des mesures prises antérieurement par le Service ou d'en discuter plus longuement. Nous avons également annoncé notre intention de présenter, dans le rapport de cette année, une description détaillée des mesures prises par le Service pour s'attaquer aux difficultés cernées, ainsi que des résultats découlant de ces mesures.*

*Lors d'une réunion présidée par la sous-commissaire principale le 9 mars 2000, nous avons rencontré des responsables du SCC afin d'examiner avec eux les observations du Bureau. Le 17 avril 2000, j'ai reçu la « réponse définitive » du Service concernant les problèmes soulevés dans mon rapport de 1998-1999.*

*Même si des progrès ont été faits à certains égards, je suis très franchement déçu des résultats des efforts déployés par le Service pour corriger les problèmes systémiques relevés. Je croyais que, l'an dernier, nos deux organismes s'étaient entendus sur les mesures à prendre pour s'attaquer aux problèmes décrits, mais celles que le Service a mises de l'avant semblent avoir été compromises par la lourdeur administrative d'examens, de consultations et d'études interminables.*

*En octobre 1999, j'ai signé un protocole d'entente avec le commissaire du Service correctionnel; ce protocole figure à l'annexe A du présent rapport. L'un des objectifs de ce protocole est de faire en sorte que « le Service correctionnel du Canada mette en place les mesures qui s'imposent pour corriger les lacunes dénoncées à juste titre par les délinquants ». À ce jour, rien ne semble indiquer que cet objectif a été atteint.*

*J'ai signalé dans un rapport annuel publié il y a une dizaine d'années que « Le Service correctionnel du Canada est un organisme qui fournit des services directs et dont les politiques et les décisions ont des répercussions directes et immédiates sur les détenus. Il est donc urgent que le Service prenne des mesures pour s'assurer que ses processus d'examen et de prise de décisions, particulièrement à l'échelle nationale, permettent de traiter et de résoudre les problèmes en temps opportun. Le Service doit aussi s'assurer que les renseignements sur lesquels prennent appui ses décisions constituent un reflet fidèle de ses propres opérations. ... On a fait des progrès dans certains domaines, mais je crois que les processus bureaucratiques et opérationnels actuels indiquent que le Service devrait être mieux en mesure de résoudre les problèmes soulevés par les détenus ou leurs représentants. »*

*Lors de l'examen de ces problèmes, le Service a parfois tendance à perdre de vue les préoccupations des délinquants. Il me semble impérieux de placer ces préoccupations au cœur même du processus. La principale fonction du Bureau est d'enquêter sur les plaintes formulées par les délinquants et de tenter de les résoudre. Le Bureau a également la responsabilité d'examiner les politiques et procédures du Service qui sont en cause dans les plaintes reçues et de formuler des recommandations visant à cerner les problèmes systémiques et à les corriger rapidement.*

*J'ai l'impression que les efforts du Service pour corriger ces problèmes systémiques n'ont eu que des impacts positifs négligeables sur la population carcérale.*

## *1. UNITÉ SPÉCIALE DE DÉTENTION*

*L'Unité spéciale de détention (USD) est une installation distincte où sont logés les détenus qualifiés de dangereux par le Service. Il y a présentement 75 détenus à l'USD.*

*Les décisions relatives au placement des détenus à l'USD et, par la suite, à leur transfèrement ou élargissement sont prises par le Comité national de révision du Service correctionnel. Tel qu'indiqué dans les rapports antérieurs, le Service a amélioré de façon*

*mesurable les dispositions d'équité associées au processus décisionnel ainsi que l'efficacité administrative du Comité national de révision.*

*Cela dit, la position du Bureau, depuis la création de l'USD, est que la politique consistant à placer tous les détenus dangereux dans le même établissement est inappropriée. Cette pratique a pour effet d'étiqueter ces délinquants comme étant « les pires parmi les pires » et de créer entre eux une solidarité qui va à l'encontre de l'objectif explicite de la politique qui est de « créer un milieu où on encourage et où on aide les détenus dangereux à agir de façon responsable afin de favoriser leur intégration dans un établissement à sécurité maximale ».*

*Trois secteurs de préoccupation interreliés se rattachent à cette question, comme l'indiquait de façon détaillée notre rapport annuel de l'an dernier.*

- *l'efficacité générale de la politique actuelle du Service voulant que tous les délinquants dangereux soient regroupés dans un même établissement,*

- *le faible taux de participation aux programmes de traitement du comportement violent, en raison, en partie, de la solidarité qui s'est créée au sein de la population carcérale,*

- *le nombre important de détenus qui sont mis en liberté directement de l'USD à cause, en partie, du manque de participation aux programmes*

*Dans sa réponse de l'année dernière, le Service convenait qu'il était important d'améliorer les programmes de réinsertion sociale. Il indiquait qu'il avait à cette fin « chargé un groupe de travail d'examiner les programmes offerts à l'USD et de suggérer des moyens de les améliorer » et que ce groupe de travail était en train de rédiger son rapport final. Le Service ajoutait qu'il avait mis sur pied, en collaboration avec le Royaume-Uni, une initiative qui visait « à élaborer une stratégie pour la gestion des délinquants dangereux et violents ».*

*Le rapport du groupe de travail a été achevé en novembre 1999. Il y était mentionné que la participation aux programmes axés sur la violence et le comportement sexuel était extrêmement faible; le groupe recommandait que « le Service correctionnel élabore un programme particulier à l'intention de l'Unité spéciale de détention ». En ce qui concerne les mises en liberté directes dans la collectivité, le rapport affirmait que « les membres du groupe de travail étaient tous d'avis qu'il fallait éviter à tout prix que les délinquants placés dans l'Unité spéciale de détention soient libérés directement dans la collectivité à l'expiration de leur peine ou lorsqu'ils sont mis en liberté d'office ».*

*En février de cette année, le Bureau a été informé qu'aucune décision ne serait prise avant la fin de mars quant aux suites à donner à ce rapport. Le Service justifiait ainsi cette absence de décision :*

> *« Les recommandations contenues dans le rapport ont, sur les plans des ressources et de la dotation en personnel, d'importantes conséquences qui nécessitent tout un ensemble de décisions et de consultations.*
>
> *Aucune décision ne sera prise quant aux suites à donner à ce rapport avant la fin des consultations.*
>
> *À titre d'exemple, il a été question du rapport à la réunion du 4 avril 2000 du Comité national de révision. Ce comité rédigera une lettre donnant son opinion sur les recommandations contenues dans le rapport. »*

*Le rapport préparé par le Comité national de révision, pour la période comprise entre avril et décembre 1999, indique que la participation aux programmes ne s'est pas améliorée et que le nombre de délinquants de l'Unité spéciale de détention qui ont été libérés directement dans la collectivité a augmenté.*

*Les problèmes exposés dans notre rapport de l'année dernière demeurent des sujets de préoccupation. Au cours de l'exercice visé par ce rapport, le Service a pratiquement passé sous silence les questions de la participation aux programmes ou de la mise en liberté directement dans la collectivité des détenus de l'Unité spéciale de détention. Les efforts déployés par le SCC à l'échelon international ont débouché sur des engagements de collaboration pour trouver des façons de répondre aux besoins des délinquants dangereux et violents, mais ne semblent pas avoir mené à « l'élaboration d'une stratégie opérationnelle ». Enfin, les décisions sur les suites à donner au rapport du groupe de travail devront attendre les résultats d'autres consultations internes.*

## 2. RÉMUNÉRATION DES DÉTENUS

*Cette question est reliée à deux sujets de préoccupation exprimés par les détenus.*

*Premièrement, le niveau insuffisant de la rémunération des détenus; les salaires sont les mêmes que ceux qui étaient versés en 1986, même si les coûts ont augmenté de près de 80 %. En outre, au cours de la dernière décennie, les détenus ont été invités à se procurer eux-mêmes certains articles d'hygiène personnelle et produits de santé qui étaient habituellement fournis par le Service.*

Deuxièmement, la mise en service, en janvier 1998, du système téléphonique Millenium dans le cadre duquel le coût des appels téléphoniques des détenus a fortement augmenté (passant de 0,25 $ à 2,00 $ à certains endroits pour des appels locaux).

En ce qui concerne la question des niveaux de rémunération, le Service nous a fait savoir l'an dernier qu'il inclura, dans le Plan national d'immobilisations, de logements et d'opérations, des propositions visant d'autres améliorations à apporter au régime de rémunération des détenus. « *Au nombre des propositions figurent l'augmentation de tous les niveaux de rémunération, l'indexation annuelle du régime de rémunération des détenus et l'augmentation de leur pouvoir d'achat pour compenser le coût de certains produits et services qu'ils doivent actuellement payer.* »

En février 2000, le Bureau a été avisé que le Service était « *en train d'examiner les questions relatives au niveau de rémunération. Le Conseil du Trésor a été informé que le SCC étudiait la possibilité de demander que soit mis en place, dans un proche avenir, un mécanisme d'indexation du niveau de rémunération des détenus.* »

Lorsque nous avons tenté de savoir quels renseignements avaient été transmis au Conseil du Trésor, nous avons reçu, en avril 2000, la réponse suivante :

> *Le SCC a informé le Conseil du Trésor que le pouvoir d'achat des détenus avait considérablement diminué au cours des dix dernières années parce que les salaires avaient été maintenus aux niveaux de 1986 et 1989, parce que le coût des articles achetés par les détenus avait augmenté et parce que les détenus devaient maintenant acheter eux-mêmes un certain nombre d'articles supplémentaires. Le SCC a indiqué au Conseil du Trésor qu'il voulait rehausser le pouvoir d'achat des détenus en leur fournissant l'équivalent de 4,00 $ par période de paye pour se procurer des articles d'hygiène personnelle et des produits de santé. Le Conseil du Trésor a donné son aval à cette proposition et le SCC a obtenu un montant de 1,5 million de dollars pour cette initiative. Le SCC prévoit que cette augmentation prendra effet au début du nouvel exercice.*

Il semble que le Service n'ait pas donné suite à son intention de proposer « *l'augmentation de tous les niveaux de rémunération et l'indexation annuelle du régime de rémunération des détenus* » en plus de compenser la réduction du coût des articles d'hygiène personnelle et des produits de santé.

Ces moins que demi-mesures ne permettront pas de résoudre convenablement le problème soulevé. À ce titre, je reviens à l'une de mes recommandations, qui date déjà d'une dizaine d'années : le rajustement général et immédiat des taux de rémunération des

*détenus. Je réaffirme également que les niveaux de rémunération insuffisants ont un double impact :*

- *Premièrement, sur les opérations des établissements; des niveaux de rémunération insuffisants favorisent et maintiennent une économie clandestine illicite;*

- *Deuxièmement, sur la mise en liberté des détenus; des niveaux de rémunération inadéquats empêchent les détenus d'économiser suffisamment pour faciliter leur réinsertion sociale.*

*En ce qui concerne le système téléphonique Millenium, on nous a informés l'an dernier que le Comité de direction du Service avait étudié un certain nombre de possibilités en vue de réduire le coût des appels des détenus et qu'une « demande officielle de propositions serait rendue publique d'ici le 31 janvier 2000 afin de choisir un fournisseur pour le Service ».*

*Nous avons par la suite appris qu'un entrepreneur serait choisi au début d'avril 2000 et que la proposition comporterait les mesures suivantes :*

- *Les détenus auront le choix entre les appels directs (débit) et les appels à frais virés.*
- *Les appels directs locaux des détenus coûteront le même prix que les appels faits à partir des téléphones publics de la collectivité avoisinante, c'est-à-dire 0,25 $ dans toutes les provinces, sauf en Alberta où les appels coûtent 0,35 $.*
- *Le tarif du service interurbain pour les détenus sera uniforme dans l'ensemble du pays.*
- *Le tarif de l'interurbain automatique correspondra aux différentes réalités du marché. »*

*Le Bureau a également été informé qu'un plan de mise en œuvre serait élaboré en collaboration avec le fournisseur retenu, ce qui pourrait prendre entre trois et dix mois. Aucune date prévue de mise en œuvre n'a été fournie.*

*Au cours de la dernière année, le Service a pris des mesures pour s'attaquer aux problèmes soulevés à ce sujet; cependant, étant donné que la question est à l'étude depuis deux ans, je crois qu'il serait raisonnable que le SCC subventionne le coût des appels téléphoniques des détenus, conformément aux modalités précisées dans la présentation, jusqu'à ce que le nouveau système téléphonique soit entièrement en place.*

## 3. PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS DES DÉTENUS

*Le Bureau a un intérêt direct à veiller à ce que la procédure de règlement des griefs soit juste et expéditive, et permette de donner suite aux plaintes des détenus et de cerner les problèmes systémiques. Étant donné que plus de 20 000 délinquants sont présentement sous responsabilité fédérale, nous ne pouvons pas et nous ne voulons pas devenir le principal examinateur des plaintes formulées par les détenus. Pour être efficace, la procédure de règlement des griefs doit permettre de traiter les plaintes des détenus rapidement, de manière rigoureuse et objective, et de manière que la population carcérale sache que tel est le cas.*

*Bien que des améliorations marquées aient été apportées aux opérations du système au fil des ans, d'importants sujets de préoccupation subsistent :*

- *Il y a encore beaucoup trop de cas de retard excessif au niveau des établissements et au niveau des régions.*

- *Les gestionnaires ne semblent pas avoir fait grand-chose pour analyser les données sur les griefs et la haute direction ne semble guère avoir donné de directives pour régler les problèmes cernés.*

- *La haute direction n'accepte pas d'assumer la responsabilité ni l'obligation de rendre compte liées au traitement spécifique des préoccupations des détenus comme l'a recommandé la juge Arbour.*

- *La procédure actuelle ne permet pas de tenir compte comme il le faudrait des préoccupations exprimées par les détenues et par les délinquants autochtones.*

*En ce qui concerne les retards enregistrés dans l'examen des griefs, le Service a indiqué que, l'an dernier, 48 % des griefs présentés au niveau régional n'avaient pas été traités dans les délais prescrits. Cette année, ce pourcentage a été réduit à 33 %. Même si la situation s'est améliorée, il ne nous semble pas raisonnable que le règlement d'un grief sur trois excède le délai prévu, délai qui a été prolongé de quinze jours ouvrables; cette réalité n'incite guère les détenus à faire confiance au processus.*

*Le Service ne nous a transmis aucun renseignement concernant le pourcentage de retards dans le traitement des plaintes et des appels au premier palier et n'a pas non plus indiqué si des améliorations avaient été constatées à ces paliers au cours du présent exercice. Nous continuons d'observer que les établissements mettent un temps excessif à répondre aux plaintes des détenus.*

*Quant à l'absence d'analyse des données et de directives de la part des gestionnaires, le Service nous informe qu'il « conteste une telle affirmation puisque les différents secteurs utilisent les données de plusieurs façons ». Pour étayer sa position, il nous a renvoyés à ses Résultats corporatifs et nous a remis copie de ses données trimestrielles sur les griefs concernant les délinquantes et les problèmes de soins de santé.*

*Il ne fait aucun doute que le Service procède à des collectes de données. La question est de savoir ce qu'il fait de ces données. Les Résultats corporatifs contiennent une analyse plutôt superficielle des statistiques présentées et ne font guère état de directives fournies par la direction. Les rapports trimestriels que nous avons reçus sur les griefs concernant les délinquantes et les problèmes de soins de santé ne contenaient aucune analyse de données.*

*Pour ce qui est de la responsabilité de la haute direction et de son obligation de rendre compte du déroulement de la procédure de règlement des griefs, j'avais rappelé, dans mon rapport de l'année dernière, les recommandations de la juge Arbour. La juge Arbour était parvenue à la conclusion que la procédure de règlement des griefs du Service avait échoué complètement dans le traitement des griefs des délinquantes, surtout de ceux qui parvenaient au palier du commissaire. Son rapport final contenait une série de recommandations visant à faire en sorte que le commissaire et la sous-commissaire pour les femmes répondent personnellement aux griefs portés à leur attention ou que ceux-ci soient soumis à une commission extérieure dont les décisions seraient exécutoires. Le Service a rejeté toutes ces recommandations.*

*Comme le déroulement de la procédure de règlement des griefs et la perception qu'a la population carcérale de l'équité de celle-ci demeurent des préoccupations constantes, j'ai recommandé l'année dernière que le Service revoit sa position. Dans sa réponse, le Service indiquait « en ce qui concerne les recommandations de la juge Arbour, le SCC les a examinées et y a répondu il y a plus de deux ans. La position du SCC demeure inchangée. »*

*En ce qui concerne l'efficacité de la procédure de règlement des griefs, lorsqu'il s'agit de problèmes soulevés par des délinquantes, j'ai fait remarquer l'an dernier que seulement neuf griefs avaient été acheminés au palier national. Étant donné ce petit nombre de griefs et le fait que le Service a rejeté les recommandations de la juge Arbour, j'ai recommandé que soit étudiée de près la façon dont les plaintes des détenues sont gérées dans les pénitenciers qui accueillent des femmes, en tenant compte, entre autres, de ce que pensent les femmes de l'efficacité avec laquelle leurs griefs sont examinés.*

*Cette recommandation a aussi été rejetée par le Service dans les termes suivants : « sur le plan statistique, il n'existe pas de différence perceptible entre l'utilisation que font les hommes et les*

*femmes de la procédure applicable aux plaintes et aux griefs. Étant donné que les deux groupes font un usage comparable de cette procédure, et que celle-ci fait l'objet d'un contrôle permanent par la sous-commissaire pour les femmes, un examen plus approfondi de cette question ne nous semble pas justifié. »*

*Je remarque qu'au cours de la première moitié de l'année visée par le présent rapport, un seul grief présenté par une délinquante a été examiné au palier national, par comparaison à 570 griefs présentés par des hommes durant cette même période. Pour un statisticien, il ne s'agit peut-être pas là d'une « différence perceptible », mais, pour moi, un rapport de 570 pour 1 est indicateur d'une situation qui mérite d'être examinée. Je note également que 50 % des plaintes déposées par des délinquantes au palier de l'établissement émanaient de femmes logées dans des pénitenciers pour hommes. Je me demande vraiment si la politique cadre du Service pour les femmes purgeant une peine fédérale permet de tenir raisonnablement compte des préoccupations exprimées par les délinquantes.*

*Quant aux délinquants autochtones, un examen des données relatives aux griefs, réalisé par le Service, indique qu'ils ont peu souvent recours à la procédure de règlement des griefs. Lorsque j'ai demandé au Service si cette question avait été examinée, j'ai reçu la réponse suivante : « ce faible niveau d'utilisation a été remarqué. Il n'y a pas eu d'examen à l'échelle nationale pour en déterminer la cause. »*

*La Loi exige que soit mise en place une procédure permettant de traiter promptement et équitablement les griefs soumis par les délinquants, portant sur des questions qui relèvent de la compétence du commissaire. Compte tenu des préoccupations exprimées ci-dessus, je ne pense pas que la procédure existante, telle qu'elle est actuellement gérée, satisfasse à cette exigence.*

## *4. PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES*

*Les préoccupations des détenus à ce sujet portent sur l'inaptitude du Service à leur offrir des programmes adaptés à leurs besoins et à préparer les cas de manière rigoureuse et expéditive en vue de la prise de décision relative à la mise en liberté sous condition. Le Bureau a toujours reconnu la complexité de cette question ainsi que les liens entre les nombreuses variables qui entrent en ligne de compte et l'influence de ces dernières sur l'efficacité de la gestion des cas et de l'exécution des programmes. Le Bureau a aussi reconnu et encouragé les diverses initiatives que le Service a mises en œuvre pour régler ce problème.*

*Je présentais, dans le rapport annuel de l'an dernier, un certain nombre d'observations, tirées des données du SCC, qui reflétaient les préoccupations des détenus à ce sujet :*

- *Les taux de renonciation et de report concernant la libération conditionnelle totale n'ont pratiquement pas changé au cours de la dernière année;*
- *Le taux de renonciation concernant la libération conditionnelle totale est près de deux fois plus élevé pour les Autochtones que pour les délinquants non Autochtones;*
- *Le nombre de délinquants qui demeurent incarcérés après la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle totale est le même;*
- *Le pourcentage de délinquants autochtones qui demeurent incarcérés après la date de leur d'admissibilité à la libération conditionnelle totale est nettement plus élevé que celui des délinquants non autochtones;*
- *La durée du processus d'évaluation initiale continue d'excéder largement les délais prévus dans la politique;*
- *Le nombre de mandats de suspension n'a que très peu diminué et est notablement plus élevé que celui des délinquants non autochtones.*

*Le Service, dans sa réponse de l'an dernier sur la question, précisait que « le SCC souhaite comme l'enquêteur correctionnel que les cas soient préparés à temps et que le détenu ait accès aux programmes au moment opportun ». Il ajoutait en outre : « L'opération Retour à l'essentiel, visant la rationalisation du processus de gestion des cas, a été mise en œuvre en février 1999. Les principaux changements apportés par l'opération Retour à l'essentiel devraient assurer la détermination précise du risque dynamique et des facteurs de besoin, ainsi que le jumelage aux programmes pertinents au tout début de la peine. Ces mesures amélioreront les chances de réinsertion sociale sans risque plus tôt au cours de la peine. Il est encore trop tôt pour déterminer l'efficacité de l'opération Retour à l'essentiel. Lorsque nous mesurerons les résultats intermédiaires et finals de la mise en œuvre de cette opération, cette information sera transmise à l'enquêteur correctionnel. »*

*En ce qui concerne la situation dans laquelle se trouvent les détenus autochtones, le SCC m'a fait savoir l'an dernier que « on entreprendra un examen des pratiques et des programmes de gestion des cas afin de déterminer les changements qui pourraient être apportés pour améliorer leur réinsertion opportune et sans risque ».*

*L'examen des derniers Résultats corporatifs présentés par le Service indique que, exception faite du processus d'évaluation initiale, aucun progrès mesurable n'a été enregistré dans les domaines où des lacunes avaient été soulignées l'année dernière.*

En ce qui concerne l'efficacité de l'opération Retour à l'essentiel, le Service nous a remis, en février 2000, des renseignements supplémentaires sur les changements en cours et proposés, mais a complètement passé sous silence les résultats obtenus à ce jour ou les résultats escomptés de tels changements. En ce qui a trait aux renonciations et aux reports, on m'a informé que *« des modifications au SGD, en vue d'améliorer la consignation des motifs des renonciations, doivent être apportées en avril 2000, ce qui accélérera et facilitera l'analyse de cette question »*. On m'a dit également que *« durant l'exercice 2000-2001, le SCC va mettre au point un système amélioré de gestion et de surveillance de la capacité en matière de programmes, de telle sorte qu'un plus grand nombre de détenus pourront participer aux programmes au moment et à l'endroit les plus opportuns »*.

Pour ce qui est de la prestation de services communautaires visant à assurer la réinsertion sociale des délinquants en toute sécurité, une vérification a commencé en janvier 2000. *« Une analyse des données réunies est en cours. »* De plus, un groupe de travail a rédigé, en février 2000, un rapport provisoire intitulé Examen général des pratiques et processus de suspension et de révocation : Cadre d'action. À ce jour, nous n'avons pas encore été informés des suites qui seront données aux recommandations contenues dans ce rapport.

Commentant l'engagement qu'il avait pris l'année dernière de revoir les pratiques de gestion des cas et les programmes destinés aux délinquants autochtones, le Service nous a informés en avril 2000 que cet examen était toujours en cours. En réponse à nos questions au sujet des résultats de cet examen à ce jour et des résultats escomptés, on nous a tout simplement répondu que *« ces changements toucheront notamment l'évaluation initiale afin de veiller à ce qu'elle tienne davantage compte des différences culturelles »*. Le Service ajoute également qu'il est *« sur le point de terminer un projet de recherche ayant pour but d'élaborer une échelle de classement par niveau de sécurité des détenus autochtones, qui assurera une évaluation plus fiable des aspects relatifs à la garde, ainsi qu'un programme d'orientation pré-évaluation qui servira à préparer les délinquants autochtones à l'évaluation initiale qui fait partie de la gestion des cas »*. En ce qui concerne l'effet prévu de ces changements non encore effectifs, des projets de recherche et des programmes en voie d'élaboration, on m'a fait savoir, en avril 2000, que *« ces mesures sont globales et présentement appliquées, et leurs effets ne peuvent être mesurés tant et aussi longtemps que tous les changements ne sont pas en place »*.

Au cours de la dernière décennie, les réponses du Service à la question de la préparation des cas et de l'accès aux programmes ont toujours été formulées au futur, sans indication claire quant aux effets des changements antérieurs ou des résultats escomptés des changements proposés. Les choses n'ont pas changé.

*Le Bureau continue de recevoir de nombreuses plaintes des détenus à ce sujet et les listes d'attente pour les programmes ne vont pas en diminuant. Tel que mentionné plus haut, les renseignements obtenus du Service ne font état d'aucun progrès mesurable dans ces domaines; le Service ne nous a pas expliqué pourquoi les choses ne se sont pas améliorées et n'a pas non plus démontré qu'il avait émis des directives claires sur les mesures à prendre pour que les cas individuels soient présentés de manière rigoureuse et diligente aux autorités chargées d'examiner la possibilité d'accorder une mise en liberté sous condition.*

## 5. DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES

*À ce sujet, deux réalités ont été reconnues par le Service. La double occupation des cellules « n'est pas une mesure de logement convenable dans le contexte de bons services correctionnels » et « les cellules d'isolement ne doivent pas servir à loger deux détenus ».*

*La politique du Service en matière de logement des détenus (Directive du commissaire 550, promulguée en novembre 1998, vise l'objectif suivant :*

> *Contribuer à la protection de la société en offrant aux délinquants des conditions de logement raisonnables, sûres et humaines, de manière à favoriser les interventions sur le plan correctionnel et leur réinsertion sociale en tant que citoyens respectueux des lois.*

*Au chapitre des principes, la politique précise que :*

> *La cellule individuelle est la forme de logement des détenus la plus souhaitable et la plus appropriée sur le plan correctionnel.*

*En ce qui a trait à l'utilisation des cellules, la politique précise que :*

> *Sous réserve des paragraphes 27 et 28, les cellules suivantes ne conviennent pas au logement de deux détenus ou plus... les cellules d'isolement.*

*Le paragraphe 27 indique que :*

> *Sauf dans les situations d'urgence, toute exception à la présente politique en ce qui a trait au logement de plus d'un détenu dans une cellule doit être prévue dans le Plan de logement du SCC et être approuvée par le commissaire.*

*L'an dernier, le commissaire a approuvé, en vertu du paragraphe 27, des exemptions pour une vingtaine d'établissements à sécurité moyenne et maximale. Je n'ai pas été informé du nombre d'exemptions autorisées par le commissaire pour l'exercice 2000-2001.*

*Au cours de l'année visée par le présent rapport, le pourcentage de détenus sous responsabilité fédérale qui partagent une cellule avec un co-détenu est passé de 21,2 à 23,1 %. Même si le SCC a affirmé que « la double occupation généralisée des cellules d'isolement a été éliminée dans trois régions », je remarque qu'au cours du présent exercice le pourcentage de détenus en isolement qui partagent une cellule a augmenté, passant de 12,9 à 15,7 %. Je note également que le nombre de détenus mis en isolement a considérablement augmenté et qu'un nombre important de détenus placés en isolement ont dû partager leur cellule avec un co-détenu pendant beaucoup plus de trente jours.*

*Le Service déclarait l'an dernier que « la responsabilité nationale des questions reliées à l'isolement a récemment été confiée à la Division des opérations de réinsertion sociale en établissement, à l'administration centrale. Cette division élabore actuellement de nouvelles orientations pour les gestionnaires régionaux chargés de la surveillance des cas d'isolement préventif. Ces orientations renforceront l'engagement du SCC à utiliser au minimum et, dans la mesure du possible, à éliminer complètement cette pratique dans les secteurs d'isolement. »*

*Il est inhumain de loger deux personnes dans une cellule d'isolement, conçue pour une seule, à concurrence de vingt-trois heures sur vingt-quatre, et ce, pendant des mois. Cela continue malheureusement d'être la réalité de nombreux détenus. Je recommande de nouveau que le Service abandonne sur-le-champ cette pratique de la double occupation des cellules réservées à la population carcérale non générale. Je recommande également que soit supprimée l'exemption prévue au paragraphe 27 de la politique et que le Groupe de travail sur l'isolement procède immédiatement à l'examen des raisons pour lesquelles le recours à l'isolement est plus fréquent.*

## 6. TRANSFÈREMENTS

*Encore une fois cette année, la principale préoccupation dont les détenus ont fait part au Bureau a trait aux transfèrements. Comme nous l'avons déjà mentionné dans le passé, les décisions relatives aux transfèrements sont parfois les plus importantes prises par le Service pendant l'incarcération d'un détenu. Qu'il s'agisse du placement initial, d'un transfèrement non sollicité par le détenu vers un établissement à sécurité plus élevée ou d'un transfèrement sollicité par le détenu, ces décisions influent non seulement sur l'accès de l'intéressé à sa famille et aux programmes, mais aussi sur ses chances futures d'obtenir une mise en liberté sous condition.*

*Tel qu'expliqué en détail dans les rapports annuels antérieurs, les préoccupations exprimées à ce sujet s'articulent autour des aspects suivants :*

- *la période, plus longue que nécessaire, passée dans les centres de réception avant le placement initial;*
- *la rigueur, l'objectivité et la rapidité du processus menant aux décisions de transfèrement;*
- *le nombre de délinquants placés dans des établissements d'un niveau de sécurité supérieur à leur cote de sécurité;*
- *la qualité douteuse des données sur les transfèrements que le Service utilise pour surveiller le processus.*

*Le Bureau soutient depuis des années que la gestion du processus de transfèrement doit être centralisée et appuyée par un système d'information capable de nous renseigner sur l'efficacité du processus.*

*Quant au retard constaté dans le placement des délinquants suivant leur arrivée, le SCC m'informe que la situation s'est grandement améliorée. « Au cours des sept premiers mois de l'exercice 1999-2000, plus des deux tiers des transfèrements reliés aux placements pénitentiaires ont été exécutés dans les dix jours suivant la décision. La décision relative au placement pénitentiaire et son exécution ont lieu le plus rapidement possible après l'adoption du plan correctionnel. » Je constate cependant qu'au cours du troisième trimestre de cette année, près de 30 % des quelque 700 plans correctionnels n'étaient pas prêts à temps.*

*Pour ce qui est de l'efficacité du processus décisionnel, le Service mentionnait l'an dernier qu'il « importe que les décisions de transfèrement soient exécutées sans retard ». Toujours l'an dernier, le Service a admis que « selon un rapport préliminaire récent, 87 % des décisions de transfèrement sont prises dans les délais prescrits ». Le Service a promulgué en octobre 1999 une nouvelle politique en matière de transfèrement. Interrogé cette année sur l'efficacité du processus de transfèrement, le Service nous a de nouveau renvoyés au rapport préliminaire de l'année dernière comme preuve de diligence raisonnable. Étant donné qu'une nouvelle politique a été mise en œuvre, je recommande que le Service entreprenne immédiatement une évaluation de l'efficacité de la nouvelle procédure.*

*En réponse à la préoccupation exprimée quant au nombre de délinquants qui se trouvent dans des cellules dont le niveau de sécurité est supérieur à celui que nécessite leur classement, le Service a répondu l'année dernière qu'environ 6 % des détenus étaient dans cette situation. En février 2000, nous avons écrit au Service pour lui signaler que ce pourcentage, pour les trois premiers trimestres du présent exercice, se situait entre 8,8 et 9,5 %. Cela signifie qu'entre 900 et 1 000 détenus sont logés dans des cellules dont le niveau de sécurité est supérieur à celui jugé nécessaire. Je n'ai pas encore reçu les observations du Service au sujet de cette augmentation.*

*On m'a informé l'année dernière, après que j'eus exprimé des inquiétudes au sujet de la qualité des données du Service sur les transfèrements, que la qualité des données « s'améliore régulièrement à mesure que nous poursuivons les examens en profondeur des échantillons, que nous relevons les écarts et que nous prenons des mesures pour y remédier ». En février de cette année, nous nous sommes informés auprès du Service des résultats de son examen approfondi et des mesures prises pour remédier aux écarts. En avril 2000, le Service nous a fait parvenir la réponse suivante :*

> *À titre d'exemple, les modifications suivantes ont été apportées au SGD, depuis le 31 mars 2000, afin de faciliter la consignation et le contrôle des données :*
> - *les mandats de transfèrement ne peuvent être consignés avant qu'une décision ferme n'ait été prise au sujet de la demande de transfèrement, sauf lorsqu'il s'agit de transfèrements d'urgence;*
> - *les décisions relatives aux placements pénitentiaires sont une catégorie de décisions distincte de celles ayant trait au transfèrement sollicité ou imposé.*
>
> *En outre, plusieurs nouvelles raisons ont été ajoutées afin que le personnel puisse se montrer plus précis dans ses choix.*

*Selon l'un des « objectifs stratégiques » du Service, « le SCC doit voir à ce que les transfèrements contre le gré des détenus soient réduits au minimum ». Dans nos remarques de février 2000 sur la réponse mise à jour du Service à notre rapport de l'an dernier, nous faisions observer que le nombre de transfèrements imposés avait beaucoup augmenté et que le nombre de détenus autochtones transférés contre leur gré avait triplé entre le quatrième trimestre de 1998-1999 et le second trimestre de 1999-2000. Nous avons demandé si le Service avait entrepris un examen ou une analyse de cette augmentation et s'il avait pris des mesures correctives. Au 1er mai 2000, aucune réponse n'avait encore été reçue.*

*Je ne suis pas du tout convaincu que le Service est en mesure de veiller à ce que le processus décisionnel concernant le transfèrement des détenus soit rigoureux, objectif et rapide ou d'exercer un contrôle raisonnable afin que le processus de transfèrement respecte les dispositions d'équité dans les mesures administratives, décrites en détail dans la politique en matière de transfèrement.*

## 7. NORMES ET DIRECTIVES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ PRÉVENTIVE

*Le Bureau continue de recevoir de nombreuses plaintes concernant l'exactitude des renseignements que le Service utilise pour justifier ses décisions. Les renseignements sur la sécurité préventive, auxquels le détenu n'a pas accès, ont souvent des répercussions*

*négatives sur les décisions ayant trait aux visites, aux transfèrements, au placement dans les secteurs d'isolement et à la mise en liberté sous condition.*

*Le Bureau se préoccupe surtout de l'absence de directives nationales précises concernant la coordination, la vérification, la communication et la correction des renseignements sur la sécurité préventive, ainsi que de la répartition des responsabilités quant à l'exactitude de ces renseignements. En 1996, j'ai recommandé d'élaborer des normes et des directives en matière de sécurité préventive afin d'éclaircir cette question. À l'époque, le Service avait reconnu qu'il n'existait pas de directives nationales précises sur la gestion de ces renseignements et avait donc entrepris d'en rédiger; ces directives devaient être prêtes à l'automne 1997.*

Le Service m'informait l'an dernier que *« Le domaine de la sécurité préventive est prioritaire pour le SCC. Les instructions permanentes sur la sécurité préventive existent sous la forme d'une ébauche, et nous en sommes à l'étape des consultations... »*

*Le 8 mars 2000, des représentants du Bureau ont rencontré des gens de la Division de la sécurité du SCC afin d'examiner le projet de politique. On m'informe maintenant que « ces instructions permanentes devraient être présentées au Comité de direction, pour approbation, à l'automne 2000 ». Il y a maintenant quatre ans que le Service s'est engagé à rédiger des normes et directives en matière de sécurité préventive.*

## *8. RECOURS À LA FORCE*

*Tentant de résumer la position du Bureau sur cette question, j'ai déclaré l'année dernière que : « le recours à la force pour maîtriser un détenu est un acte d'une portée considérable qui ne devrait avoir lieu qu'en dernier ressort et qui doit faire l'objet d'un examen approfondi et objectif pour en vérifier la conformité avec la Loi et les politiques. De plus, un organisme indépendant de l'établissement devrait être chargé en permanence d'examiner et d'analyser les cas de recours à la force afin de s'assurer que la Loi et les politiques sont respectées et de définir une ligne de conduite raisonnable permettant de limiter le plus possible la fréquence de tels incidents. »*

*Pour la première moitié du présent exercice, les statistiques du SCC sur le recours à la force indiquent qu'il s'est produit 551 incidents lors desquels il y a eu recours à la force. Selon le Service, 125 détenus ont été blessés lors de ces incidents. Dans son analyse, le Service affirme que « la méthode actuellement utilisée pour compiler les statistiques sur le recours à la force pose un certain nombre de problèmes et nécessite des modifications importantes ».*

*L'année dernière, dans sa réponse aux préoccupations que nous avions soulevées, une fois de plus, au sujet de la fiabilité de sa base de données, le Service réaffirmait son engagement à trouver un moyen pour que l'information contenue dans le Rapport sur le recours à la force soit consignée dans le Système de gestion des détenus (SGD). « Il s'agit d'une tâche considérable qui comprend la collecte, la consignation, l'examen, l'analyse et l'échange d'information à l'échelle nationale. À cette fin, nous avons élargi les changements que nous prévoyions apporter à l'écran actuel sur les rapports d'incidents pour inclure la capacité de produire des renseignements supplémentaires sur le recours à la force. » Ces changements étaient prévus pour février 2000.*

*On m'a fait savoir dernièrement que ces modifications au SGD sont maintenant prévues pour l'été 2000.*

*Le Service a également indiqué l'an dernier qu'il avait élaboré une marche à suivre provisoire concernant l'accès aux bandes vidéo des incidents où il y a eu recours à la force et leur visionnement, affirmant que les instructions permanentes qu'il se proposait de rédiger allaient permettre de préciser « qui a la responsabilité, au SCC, d'assurer un examen objectif et rigoureux de ces incidents ». Cette marche à suivre et les révisions proposées du Rapport sur le recours à la force ne sont toujours pas achevées.*

*Comme nous avions mentionné l'an dernier que les cas de recours à la force donnaient rarement lieu à une enquête, le Service nous a informés que « la Direction générale de l'évaluation du rendement a rédigé des directives sur l'opportunité de mener une enquête à la suite d'incidents où il y a eu recours à la force ». Une version provisoire de ces directives fait actuellement l'objet de consultation.*

*La politique provisoire sur les bandes vidéo, adoptée par le Service en 1997 à la recommandation de la juge Arbour, exige que toutes les bandes vidéo sur les incidents ayant comporté un recours à la force, de même que les documents à l'appui, soient remis au Bureau et à l'administration centrale du SCC dans les quinze jours suivant ces incidents. Au cours d'une année, nous examinons plus de trois cents incidents au cours desquels il y a eu recours à la force.*

*En passant ces incidents en revue, le Bureau a noté un taux inquiétant de non-conformité à la politique du Service. Nous avons informé le SCC de nos constatations, lesquelles concordent en grande partie avec les résultats de son propre examen de la situation. Dans une note de service interne au sujet d'un incident précis, le SCC formulait les commentaires suivants :*

*Les employés de la Division de la sécurité qui examinent les incidents où il y a eu recours à la force ont signalé à plusieurs reprises des écarts par rapport à la politique en vigueur. La façon de traiter les cas de recours à la force s'est améliorée quelque peu, mais le présent incident semble mettre en évidence l'existence de graves problèmes de respect des droits fondamentaux des détenus.*

*Il est encourageant de constater que le Service reconnaît l'existence de graves problèmes, mais il est évident que son processus de révision ne permet ni d'assurer le respect de la politique en vigueur ni de réduire le nombre d'incidents amenant un recours à la force. Le processus ne donne pas les résultats escomptés, en partie parce que la haute gestion n'estime pas qu'il est de sa responsabilité de faire respecter la Loi et la politique. Lorsque le processus de révision quitte l'établissement, les manquements relevés font l'objet de discussions entre le personnel des services fonctionnels régionaux et nationaux au lieu de constituer des points de décision sur lesquels les chefs hiérarchiques doivent se prononcer aux paliers régional et national.*

*Je recommande que le Service prenne immédiatement des mesures :*

- *pour achever et mettre en œuvre la politique et les modifications des procédures;*
- *pour mettre en place un processus d'examen rigoureux, objectif et rapide, comportant un pouvoir d'étudier les questions touchant la responsabilité de la direction et son obligation de rendre des comptes;*
- *pour mettre en place, dans les régions et à l'échelle nationale, un système d'information sur les incidents où il y a eu recours à la force en vue d'un examen et d'une analyse approfondis de façon à ce que de tels incidents soient aussi rares que possible.*

*Je recommande également que le Service lance immédiatement une enquête nationale en vue de déterminer dans quelle mesure sont respectées la loi et la politique ayant trait au recours à la force. Une telle enquête doit comprendre des échanges avec le Bureau.*

## 9. BLESSURES SUBIES PAR LES DÉTENUS ET ENQUÊTES

*Quatre sujets de préoccupation sont associés à cette question : la violence dans les établissements, les blessures subies par les détenus, les suicides et les enquêtes.*

### a) La violence dans les établissements

*L'année dernière, le Service a admis que la violence dans les pénitenciers fédéraux était un grave sujet de préoccupation et que le Groupe de travail sur la sécurité allait aborder ce problème dans son rapport de décembre 1999.*

*En avril 2000, le Bureau a reçu une copie du document « Cadre de décisions – Comité de direction : Rapport du Groupe de travail sur la sécurité et décisions du Comité de direction concernant les recommandations du Groupe de travail sur la sécurité ». Le Groupe de travail a formulé plus de soixante-dix recommandations. Lorsqu'il a fait parvenir ce document à notre Bureau, le Service a omis d'indiquer quelles recommandations, ou plus précisément, quelles décisions prises à la suite des recommandations, s'attaquaient au problème de la violence dans les établissements. Je remarque que les recommandations qui semblent reliées à la violence dans les établissements demandent de pousser plus loin la recherche à ce sujet.*

*Le Service nous informait également l'an dernier :*

> *À la suite de discussions avec le Bureau de l'enquêteur correctionnel, nous avons proposé d'élargir les rapports sur la violence dans les établissements pour y inclure une plus vaste gamme d'indicateurs. Cela devrait permettre de brosser un tableau plus représentatif de la violence dans nos établissements. Outre l'élargissement des indicateurs de la violence dans les établissements, le SCC veillera à ce que les données soient analysées et que des mesures pertinentes soient prises. À cette fin, un groupe multisectoriel de personnes bien au courant du phénomène de la violence dans les établissements sera formé et chargé d'analyser chaque rapport produit.*

*Le groupe multisectoriel s'est réuni en juin 1999. En juillet 1999, on a fait savoir au Bureau qu'une plus vaste gamme d'indicateurs de violence serait désormais utilisée, que le premier rapport paraîtrait au début de septembre et que l'analyse des données compilées serait achevée à la fin de septembre. Lorsque nous avons demandé au Service de nous fournir un exemplaire du rapport sur la violence, la réponse que nous avons reçue, en novembre 1999, disait en partie :*

> *Ce rapport sera révisé par un comité...afin de déterminer la meilleure façon d'analyser et de diffuser l'information. Nous ferons parvenir un exemplaire du rapport à votre Bureau dès que le comité l'aura révisé et décidé s'il répond ou non aux besoins de toutes les personnes concernées. Vous devriez recevoir ce rapport au plus tard le 17 décembre 1999.*

*En janvier 2000, le Bureau a été informé que « le rapport est difficile à préparer parce qu'il porte sur une quantité énorme de renseignements complexes et diversifiés ». À la fin de mars 2000, nous avons assisté à une réunion avec des représentants du Service afin de réexaminer cette question. Dans une lettre en date du 17 avril 2000, le Service nous a fait part des observations suivantes :*

*La présente est pour confirmer que, le 28 mars 2000, vous avez rencontré un certain nombre d'employés du Service correctionnel du Canada (SCC) qui vous ont fait une démonstration du système automatisé que nous avons récemment mis au point pour préparer des rapports statistiques sur la violence dans les établissements. Des préoccupations ont été exprimées concernant la qualité des renseignements compilés et la capacité du système d'aider réellement le personnel à prévoir la violence dans les établissements. Vous avez souligné l'importance de tenir compte d'un large éventail de renseignements, notamment ceux portant sur les blessures subies par les détenus, sur l'isolement sollicité et sur les transfèrements imposés, dans la mesure où ces renseignements peuvent révéler l'existence de tensions et de problèmes dans les établissements.*

*Afin de mieux s'attaquer à cette problématique, le SCC s'est engagé à améliorer le système automatisé en examinant de nouveau les questions de l'exactitude des données et des genres de renseignements consignés. De plus, avec l'aide d'employés qui connaissent bien le sujet, la Direction de la recherche mettra au point un instrument permettant d'évaluer systématiquement la stabilité et la vulnérabilité des unités opérationnelles. Ce système comprendra les renseignements actuellement compilés dans les systèmes normalisés de production de rapports, des statistiques multivariées et une étude des méthodes employées ailleurs dans le monde.*

*Le Service n'a pas donné suite aux engagements qu'il avait pris d'élargir les rapports établis sur la violence dans les établissements afin de tenir compte d'une gamme plus étendue d'indicateurs et de veiller à ce que les données réunies soient analysées.*

*Un examen des renseignements compilés par le SCC révèle qu'il y a eu augmentation cette année des meurtres de détenus, des prises d'otages, des voies de fait graves sur les détenus, des bagarres sérieuses entre détenus et des troubles majeurs.*

**b) Les blessures subies par les détenus**

*Il n'existe pas pour l'instant de politique nationale concernant la consignation des blessures subies par les détenus et la présentation de rapports à ce sujet.*

*En 1994, en partie pour donner suite à une recommandation du Bureau, le commissaire du Service correctionnel du Canada a fait paraître une instruction provisoire intitulée Consignation et rapport des blessures subies par les délinquants. Cette politique visait :*

- *à établir un cadre de travail cohérent pour la consignation et le rapport des blessures subies par les délinquants;*

- *à veiller à ce que les circonstances dans lesquelles ces blessures ont été subies soient systématiquement examinées afin que les causes à l'origine de ces blessures soient convenablement étudiées et qu'une enquête soit menée dans les cas où la loi l'exige;*
- *à contribuer au maintien d'un milieu de vie et de conditions de travail sains et sécuritaires grâce à des mesures correctives visant à prévenir les incidents, les accidents répétés et les actes volontaires causant des blessures.*

*En 1996, le Service a fait circuler, pour consultation, une directive provisoire du commissaire, dont les objectifs étaient les mêmes, mais qui n'a jamais été promulguée.*

*Je recommandais dans le rapport annuel de l'an dernier que le Service élabore et applique une politique nationale sur la consignation, la communication et l'examen des informations relatives aux blessures subies par les détenus. Le commissaire me répondait dans le rapport de l'an dernier :*

> *Le SCC reconnaît que l'absence d'orientations pertinentes pour consigner et signaler des blessures subies par les détenus est un problème de longue date et qu'il faut des orientations stratégiques dans ce domaine.*
>
> *Afin de s'assurer qu'une approche coordonnée est en place pour consigner et signaler les blessures subies par les détenus, le SCC s'est engagé devant l'enquêteur correctionnel, à la fin de mars 1999, à mettre en œuvre une politique portant précisément sur cette question. Durant l'élaboration de cette politique, on s'assurera que toutes les blessures sont signalées et consignées, et que les blessures entrant dans la catégorie des « blessures graves » font l'objet d'une enquête, conformément à l'article 19 de la LSCMLC.*

*En décembre 1999, le Bureau a reçu copie de la politique provisoire du Service, accompagnée d'une lettre l'invitant à faire connaître ses commentaires. Il y était indiqué que l'objectif de la politique était maintenant restreint à l'élaboration « d'un protocole servant à déterminer à quel moment un détenu avait subi de graves blessures corporelles et indiquant comment consigner ce renseignement dans le Rapport d'incident de sécurité ». Nous avons soulevé cette question dans une lettre envoyée au Service en janvier 2000 en rappelant que les objectifs définis dans l'instruction provisoire de 1994 et dans l'ébauche de la directive du commissaire de 1996 étaient plus larges. À ce jour, le Bureau n'a pas reçu d'autres commentaires du SCC sur l'état d'avancement du travail d'élaboration de la politique.*

### c) Les suicides

Dans mon rapport de l'année dernière, j'attirais l'attention du Service sur l'augmentation du nombre de suicides chez les détenus, qui était passé de neuf au cours de l'exercice 1997-1998 à seize en 1998-1999. Au cours du présent exercice, les dossiers du SCC indiquent qu'il y a eu onze suicides chez les détenus. De plus, il est mentionné qu'un détenu est décédé d'une surdose de drogue et, dans quatre cas, la cause du décès est *« inconnue »*.

Dans sa réponse à notre rapport de l'an dernier, le commissaire déclarait : *« Le SCC partage les préoccupations de l'enquêteur correctionnel au sujet des vies perdues à cause de suicides »*.

Nous réclamons depuis longtemps que les suicides fassent l'objet en temps opportun d'un examen au niveau national ainsi que d'une enquête. Le Service a créé dernièrement, à l'administration centrale, un Comité d'examen des suicides, chargé d'examiner les conclusions et recommandations des enquêtes sur les différents suicides et de porter le résumé des recommandations à l'attention du Comité de direction du SCC. Ce comité aura également pour mandat de veiller à ce que les recommandations soient mises en œuvre de manière cohérente dans l'ensemble du pays. Le Service affirme que *« la modification de la marche à suivre permettra d'accélérer l'examen, en temps opportun, des enquêtes sur les suicides, de mettre en place un mécanisme d'orientation et de diffusion des renseignements et d'adopter des mesures correctrices »*. En avril 2000, on m'a informé que le Comité était prêt à fonctionner et que ses membres se réunissent deux fois par mois pour étudier les rapports sur les suicides de 1998-1999 ainsi que les plans d'action.

Le Service, dans les observations qu'il faisait à la suite de mon rapport annuel de l'an dernier sur la question, déclarait :

> *La Directive du commissaire nº 843, Prévention du suicide et des automutilations, fait l'objet de modifications fondées en bonne partie sur les recommandations issues d'un examen externe indépendant de nos politiques et pratiques récemment effectué en relation avec la prévention du suicide.*

On nous informe maintenant que la politique doit être promulguée à la fin de l'an 2000. *« L'examen externe indépendant »* annoncé a été achevé en janvier 1998.

- *Des instructions permanentes seront encore plus spécifiques pour notre personnel en établissement et dans la collectivité en ce qui a trait aux questions de l'intervention et de la prévention.*

Cette politique et cette orientation quant à la marche à suivre ne seront pas non plus prêtes avant la fin de l'an 2000.

- *Le Comité de direction s'est engagé à mettre en œuvre l'une des recommandations les plus fortes du rapport, à savoir, l'application à l'échelle nationale d'un programme de soutien entre pairs.*

*Les lignes directrices nationales appelées à faciliter la mise en œuvre de cette recommandation de 1998 seront prêtes au printemps 2000.*

- *Au cours de l'exercice 1999-2000, le SCC examinera également la sécurité du logement des détenus et la détermination des besoins en formation de son personnel de première ligne.*

*On nous informe maintenant que cet examen sera incorporé dans « le plan de vérification et d'évaluation proposé pour l'exercice 2000-2001 ».*

- *Les Services de santé consulteront la Division de la sécurité concernant la pertinence des fouilles à nu, des tenues spéciales, de l'isolement et de l'observation par caméra.*

*Nous savons maintenant que ces consultations auront lieu durant l'été 2000, mais aucune indication n'est fournie quant à la date à laquelle des décisions pourraient être prises pour régler ces questions.*

- *Une étude approfondie des prédicteurs du comportement suicidaire et de l'automutilation chez les femmes purgeant une peine fédérale sera menée au cours du prochain exercice.*

*On nous a informés récemment que cette étude en était au stade de l'élaboration et qu'aucune échéance n'avait encore été fixée.*

*Ce qui s'est passé dernièrement à l'Unité des femmes purgeant une peine fédérale, au pénitencier de la Saskatchewan, a malheureusement mis en lumière l'absence d'approche coordonnée et efficace pour repérer et traiter les détenus suicidaires. Le fait de tarder à mettre en œuvre, à l'échelon national, une politique, des procédures et des programmes de formation dans le domaine de la prévention du suicide est inexcusable.*

**d) Les enquêtes**

*Le processus d'enquête du Service est excessivement lent. Au palier national, un comité d'enquête peut prendre jusqu'à un an pour produire son rapport. Une autre période de six mois peut être nécessaire pour élaborer des plans d'action « approuvés » et donner suite à une recommandation contenue dans le rapport. Ces délais sont totalement inacceptables pour un processus dont l'objectif convenu est le suivant :*

*Faire en sorte que les enquêtes sur les incidents soient menées avec diligence, dans le respect des exigences d'intégrité et d'équité, et qu'elles soient indépendantes, crédibles, fiables et rigoureuses afin de pouvoir constituer les faits reliés à un incident, notamment la cause et le résultat de celui-ci, de présenter rapidement des renseignements pertinents qui aideront à prévenir des incidents semblables et à démontrer la responsabilité du Service correctionnel du Canada.*

En réponse aux préoccupations soulevées dans notre dernier rapport annuel concernant la rapidité de production des rapports d'enquête, le Service a indiqué qu'il avait examiné le processus d'enquête et apporté un certain nombre de changements, *« ce qui a aidé à accélérer l'achèvement des enquêtes »*. Je n'ai constaté aucune amélioration au cours de la dernière année.

Le Service a également déclaré, l'an dernier, que le *« directeur général, Enquêtes sur les incidents, est en train d'effectuer une analyse de la rapidité des enquêtes nationales en établissant une comparaison avec les points de repère utilisés par d'autres organismes d'enquête, et il entend faire part des conclusions de cette analyse à l'enquêteur correctionnel »*. Lorsque nous avons demandé au SCC de nous renseigner sur l'état d'avancement de cette démarche, il nous a répondu, en avril 2000, que *« le rapport a été transmis au commissaire adjoint, Évaluation du rendement, et il sera remis au commissaire en avril 2000 »*.

Des pourparlers sont en cours avec le Service afin de tenter d'établir un processus qui permettrait au Bureau de prendre connaissance des conclusions et recommandations des comités d'enquête avant que le rapport ne soit achevé. Il faut également espérer qu'un tel processus indiquera clairement les suites que le Service entend donner aux conclusions et recommandations contenues dans le rapport.

L'article 19 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition oblige le Service à remettre au Bureau une copie de ses rapports d'enquête sur les incidents qui ont entraîné le décès d'un détenu ou qui lui ont causé des blessures graves. Je n'ai pas reçu ces rapports d'enquête en temps opportun et j'ai exprimé des inquiétudes quant à la mesure dans laquelle le Service se conformait aux dispositions prévues dans cet article de la Loi. J'ai indiqué, dans mon rapport de l'année dernière, qu'un certain nombre d'incidents où des détenus étaient morts ou grièvement blessés ne figuraient pas sur la liste des enquêtes sur les incidents visés par l'article 19 de la Loi, transmise par le SCC. L'an dernier, dans sa réponse, le Service soulignait *qu'il « effectue une analyse des écarts entre les rapports d'enquête en vertu de l'article 19 reçus par l'enquêteur correctionnel et ceux qu'a reçus l'administration nationale. Les résultats de cette analyse seront communiqués à l'enquêteur correctionnel. »* Les résultats de cette analyse n'ont pas encore été communiqués à l'enquêteur correctionnel.

*En réponse aux préoccupations que nous avons exprimées au sujet de la nature des blessures classées dans la catégorie des « blessures corporelles graves » et la responsabilité de ce classement, le Service a élaboré un protocole qui « précise quand un détenu a subi des blessures corporelles graves et comment consigner ce renseignement dans le rapport sur l'incident de sécurité ». Ce protocole, élaboré conjointement par la Division de la sécurité et la Division des services de santé du SCC, détermine la marche à suivre suivante : « Dans les cas où un incident de sécurité ou un accident provoque une blessure grave, le surveillant correctionnel doit communiquer avec les Services de santé et obtenir l'avis d'un spécialiste des soins de santé quant à la gravité de cette blessure. Par blessure corporelle grave, il faut entendre toute blessure qui met la vie d'une personne en danger ou entraîne des troubles physiques permanents, un préjudice esthétique important ou la perte prolongée du fonctionnement normal de la personne. Ce genre de blessures comprend, sans en exclure d'autres, les fractures majeures des os, l'amputation d'un membre ou des extrémités d'un membre, et les blessures comportant des lésions aux organes internes. » Le SCC nous a avisés que le protocole était en usage dans les établissements depuis le 8 février 2000 et qu'il entendait en surveiller la mise en application, sur une base permanente, afin d'en déterminer l'efficacité.*

*Dans mon rapport de l'année dernière, j'avais signalé que la définition actuelle que donne le Service de « blessure grave » ne correspond, à mon avis, ni à l'intention du législateur, ni à ce que n'importe quelle personne raisonnable considérerait comme une blessure corporelle grave. J'espère que le protocole favorisera l'utilisation d'une approche plus cohérente et rationnelle du classement des blessures subies par les détenus, mais nous avons l'intention de rencontrer des représentants du Service au cours des prochains mois afin d'examiner les conséquences de cette nouvelle procédure.*

*J'avais conclu la section du rapport de l'an dernier portant sur les blessures subies par les détenus et sur les enquêtes en affirmant que le Service devait se concentrer sur ces points, qui font l'objet de discussions depuis un certain nombre d'années, en prenant des mesures concrètes et immédiates. Le Service doit s'engager à adopter un processus d'examen et d'enquête qui réponde de manière appropriée aux cas de recours à la force et de violence dans les établissements, aux incidents entraînant des blessures ou la mort de détenus et aux cas de suicide, de façon à réduire le plus possible la fréquence de tels cas ou incidents. À mon avis, il serait souhaitable que le Service réexamine la question.*

## 10. DÉLINQUANTES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE

*Le placement des femmes dites à sécurité maximale et des femmes qui ont de graves problèmes de santé mentale dans des pénitenciers pour hommes n'est pas une mesure convenable.*

*Je signalais l'an dernier qu'un tel placement était discriminatoire et, quelles que soient les conditions de ce placement, cela équivalait à une forme d'isolement. Ces détenues sont en effet coupées non seulement de la population générale de l'établissement qui les accueille, mais aussi de l'ensemble de la population générale de délinquantes qui se trouvent dans les établissements régionaux. Ainsi placées en isolement en raison de leur cote de sécurité et leur état mental, ces femmes sont considérablement défavorisées, quant à leurs conditions de détention, par rapport aux hommes qui sont incarcérés.*

*Dans sa réponse à ce problème, le Service déclarait l'an dernier : « les conditions de détention des délinquantes dites à sécurité maximale ne correspondent pas aux conditions légales de l'isolement, à savoir que ces détenues peuvent quitter leur cellule uniquement pour prendre leur douche et faire une heure d'exercice par jour ». Je ne suis pas d'accord avec la conception de l'isolement que propose le Service, mais la question en jeu ici ne concerne pas « les conditions légales », mais les conditions de vie des personnes en cause. Les unités aménagées dans les pénitenciers pour hommes isolent déraisonnablement les femmes, elles sont discriminatoires et ne disposent pas de ressources suffisantes pour répondre aux besoins des délinquantes qui y sont logées. En outre, certaines de ces unités sont parfois occupées par une seule femme. Ne s'agit-il pas dans ce cas d'isolement?*

*Je précisais dans mon rapport de l'an dernier que le « placement temporaire » de femmes dans des pénitenciers pour hommes, qui a commencé en août 1966, a duré beaucoup trop longtemps. Je recommandais que les mesures nécessaires soient immédiatement prises pour éliminer cette pratique complètement inacceptable. On m'a fait savoir l'an dernier que le Service était en train d'élaborer une Stratégie d'intervention intensive qui permettait au Service de mettre en oeuvre une stratégie à long terme qui entraînera la fermeture des unités pour femmes situées dans des pénitenciers pour hommes.*

*La Stratégie d'intervention intensive a été annoncée en septembre 1999. Cette stratégie prévoit la modification et l'agrandissement des unités à encadrement renforcé qui existent déjà dans les établissements régionaux afin de loger les délinquantes auxquelles a été attribuée une cote de sécurité maximale. De plus, des unités à environnement structuré seront construites dans chaque établissement régional afin d'y loger les femmes qui ont besoin de soins intensifs en santé mentale. Cette mesure permettra de fermer les unités situées dans les établissements pour hommes. L'aménagement des nouvelles unités devrait être achevé en septembre 2001.*

*Même si cette mesure peut être perçue comme une solution à long terme au problème du logement des délinquantes dans les pénitenciers pour hommes, elle ne corrige pas la situation actuelle. Lorsque nous avons exprimé notre inquiétude devant le fait qu'il s'écoulerait au moins une autre année et demie avant que les délinquantes soient retirées*

*des établissements pour hommes, le Service nous a fait, en mars 2000, la réponse suivante :*

> *En ce qui concerne les unités pour femmes situées dans des pénitenciers pour hommes, je ne peux que rappeler que le SCC est bien résolu à trouver au problème des femmes dites à sécurité maximale et des femmes qui souffrent de troubles mentaux graves une solution qui permettra de répondre à leurs besoins particuliers tout en respectant les normes de sécurité. Des recherches et des consultations ont été immédiatement entreprises. Cependant, l'analyse circonstanciée de même que le processus expérimental ont été très longs et, comme vous le savez déjà, la décision n'a été annoncée que le 3 septembre 1999. Étant donné qu'il faut construire, dans les établissements régionaux, les unités dans lesquelles la Stratégie d'intervention intensive sera mise en œuvre et qu'il faut aussi embaucher et former du personnel supplémentaire, il faudra inévitablement plus de temps avant que les nouvelles unités ne soient opérationnelles. Mais comme vous le savez, cette question demeure hautement prioritaire pour le Service correctionnel du Canada et aucun effort n'est ménagé pour s'assurer que l'aménagement des unités et leur mise en œuvre opérationnelle, par exemple la sélection et la formation du personnel, commencent sans retard. J'aimerais également faire remarquer qu'en plus des unités pour femmes situées dans des pénitenciers pour hommes, le SCC a mis en place deux programmes intensifs de traitement en santé mentale ainsi qu'un programme de formation en thérapie comportementale dialectique (TCD) à l'intention de son personnel. Je peux vous affirmer que, d'ici à ce que soit terminée la transition vers les établissements régionaux, nous continuerons d'aider les délinquantes et les membres du personnel des unités pour femmes, qui sont situées dans des pénitenciers pour hommes, et, qu'au besoin, nous leur offrirons des programmes supplémentaires ou différents.*

*Le nombre de délinquantes logées dans des pénitenciers pour hommes a augmenté. Nous avons observé que les programmes supplémentaires ou différents, adaptés aux besoins particuliers de ces femmes, sont peu nombreux. La situation, surtout au pénitencier de la Saskatchewan, demeure totalement inacceptable.*

*Nous avons également observé les faits suivants :*

- *la Stratégie en matière de santé mentale pour les femmes, adoptée en 1997, n'a pas été entièrement mise en œuvre;*
- *la vérification des instruments que le Service utilise pour attribuer une cote de sécurité aux femmes et aux détenus autochtones n'est pas terminée;*
- *le Service n'a pas encore commencé l'examen des prédicteurs du comportement suicidaire et de la prédisposition à l'automutilation;*
- *le nombre de délinquantes incarcérées a augmenté;*

- *certains établissements régionaux ont atteint ou dépassé leur capacité pondérée;*
- *il n'existe qu'un établissement à sécurité minimale pour les femmes, dont la capacité pondérée est de dix; pourtant, près de la moitié des plus de deux cents détenues logées dans les établissements régionaux ont une cote de sécurité minimale;*
- *seulement 56 % des femmes incarcérées sous responsabilité fédérale sont de race blanche;*
- *les femmes autochtones représentent 23 % de la population carcérale féminine, mais seulement 11 % des délinquantes sous surveillance dans la collectivité;*
- *les délinquantes autochtones représentent près de 50 % de la population carcérale féminine dans la région des Prairies;*
- *il y a presque autant de femmes autochtones incarcérées dans des établissements pour hommes qu'il y en a au pavillon de ressourcement pour les détenues autochtones.*

*Ces questions méritent une attention immédiate. Le Bureau rencontrera la sous-commissaire pour les femmes afin d'examiner ces questions, notamment les renseignements dont nous disposons sur les préoccupations des détenues, de même que les conclusions et recommandations du dernier rapport de vérification de la dotation mixte préparé par le SCC. À la suite de cet examen, je ferai part au commissaire et au ministre de tous les aspects de notre position concernant les problèmes des délinquantes sous responsabilité fédérale.*

## *11. DÉLINQUANTS AUTOCHTONES*

*Dans notre rapport de l'année dernière, nous avons soulevé deux questions qui, selon les détenus autochtones, constituent des problèmes systémiques au sein du Service correctionnel :*

- *le manque d'uniformité pour ce qui est de l'accessibilité, de la coordination et de l'acceptation des programmes pour Autochtones;*

- *le fait que le Service n'assure pas une gestion des cas expéditive et adaptée aux cultures autochtones, nuisant ainsi à la réinsertion sociale des délinquants autochtones dans leurs collectivités.*

*Comme le savons tous, les Autochtones sont fortement surreprésentés dans les établissements fédéraux. Pendant la période où ils sont pris en charge et gardés par le Service correctionnel du Canada, les Autochtones ont de moins bonnes chances qu'on leur accorde des permissions de sortir sans surveillance, des placements à l'extérieur ou*

*une mise en liberté sous condition, et ils sont plus susceptibles d'être placés en isolement, de faire l'objet d'un transfèrement non sollicité ou d'un maintien en détention, et de voir leur liberté sous condition révoquée. Comme l'exprimait clairement un détenu : « en réalité, si c'est quelque chose de négatif et que vous êtes un Indien, cela va vous arriver ».*

*Cette réalité demeure inchangée, inacceptable et discriminatoire. Les politiques et procédures existantes du Service n'ont pas réussi à modifier cette situation de façon mesurable et semblent en fait aller à l'encontre de l'objectif avoué de réduire le nombre d'Autochtones incarcérés.*

*J'ai fait deux recommandations à ce sujet l'an dernier :*

> *Le Service doit d'abord faire en sorte qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit un membre votant permanent des comités de gestion supérieure au niveau des établissements, des régions et de l'administration centrale.*
>
> *Puis, étant donné que les détenus autochtones sont continuellement défavorisés en ce qui a trait à la libération conditionnelle, il faut immédiatement examiner les politiques et les procédures actuelles du Service afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones.*
>
> *Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'appui et la participation d'organisations autochtones. »*

*La réponse initiale du Service telle qu'elle paraît dans le rapport de l'an dernier était la suivante : « Le SCC convient avec l'enquêteur correctionnel que le maintien de mesures pour parer à la surreprésentation des délinquants autochtones est hautement prioritaire, et il examinera attentivement ses recommandations. »*

*On m'a informé en février 2000 que le Service avait rejeté mes recommandations. Cette décision était justifiée ainsi :*

> *La directrice générale, Questions autochtones, est le principal responsable des questions touchant les détenus autochtones à l'administration centrale. Elle n'est pas membre du Comité de direction, mais fait office de conseillère principale sur les questions autochtones auprès du Service. Il n'est pas prévu de modifier son statut.*

*La région des Prairies possède un administrateur régional, Programmes pour les Autochtones, qui a la latitude d'assister aux comités régionaux de la gestion supérieure.*

*Dans toutes les autres régions, les coordonnateurs régionaux des programmes ne sont pas membres des comités régionaux de la gestion supérieure. Il n'est pas prévu pour le moment de modifier leur statut. Le Service estime que la structure actuelle peut lui permettre d'atteindre les objectifs des programmes destinés aux Autochtones.*

*Le Service correctionnel du Canada ne croit pas que l'examen indépendant proposé par l'enquêteur correctionnel soit nécessaire; des initiatives sont cependant en cours afin de s'attaquer au problème du faible nombre de délinquants autochtones mis en liberté sous condition.*

*Le 29 février 2000, le Bureau a réagi à la position adoptée par le Service sur ces questions en affirmant que les raisons fournies pour rejeter ses recommandations n'étaient pas convainquantes. Nous avons insisté de nouveau sur le fait que, bien que le Service ait nettement augmenté le nombre de programmes destinés aux Autochtones au fil des ans et qu'un directeur général des Questions autochtones ait récemment été nommé, les problèmes relevés il y a dix ans persistent. Presque sans exception, les données présentées dans les Résultats corporatifs du Service indiquent que la situation ne s'est pas améliorée et que, dans certains domaines, elle s'est aggravée. C'est la nature systémique d'un problème qui dure depuis très longtemps qui nous a poussés à recommander l'an dernier un examen indépendant des politiques et procédures du Service et la création de postes de cadres supérieurs, responsables des programmes pour les Autochtones, à tous les paliers du SCC. Nous terminions en affirmant que, selon nous, les recommandations n'avaient pas été suffisamment prises au sérieux et qu'elles étaient par conséquent présentées de nouveau au SCC.*

*La réponse définitive du Service, que nous avons reçue en avril 2000, ne contenait aucun commentaire sur le sujet. Compte tenu de la gravité de cette question, et du fait que les détenus autochtones pris en charge et gardés par le Service correctionnel du Canada sont constamment désavantagés, nous formulons les recommandations suivantes :*

- *Qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit un membre votant permanent des comités de gestion supérieure au palier des établissements, des régions et de l'administration centrale.*

- *Que les politiques et procédures actuelles du Service soient immédiatement examinées afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'appui et la participation d'organisations autochtones.*

## *CONCLUSION*

*Je me permets d'insister de nouveau sur le fait que ces problèmes de nature systémique ont des conséquences directes pour les détenus des pénitenciers fédéraux.*

*Si je soulève ces questions, année après année, ce n'est pas pour marquer des points ou promouvoir la création d'emplois dans les services correctionnels. C'est parce que les détenus, leurs familles et les personnes qui interviennent auprès des délinquants reviennent de façon constante sur ces importants problèmes. Par ailleurs, les enquêtes menées par le Bureau et, dans une large mesure, les propres examens du Service sur ces questions, font ressortir la nécessité de leur apporter des correctifs.*

*L'incapacité du Service de trouver des solutions convenables à ces problèmes compromet l'atteinte du but que la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition a fixé au système correctionnel, à savoir, « contribuer au maintien d'une société juste, vivant en paix et en sécurité*

*a) d'une part, en assurant l'exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines;*
*b) et d'autre part, en aidant au moyen de programmes appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois. »*

*En négligeant de s'occuper de ces questions ou en les laissant perpétuellement à l'étude, le Service ne s'acquitte pas de son mandat.*

*RÉSUMÉS DE SITUATIONS*

*La principale fonction du Bureau est de tenter de régler rapidement les problèmes de délinquants particuliers de manière équitable et efficace. La plupart de nos enquêtes font suite à des plaintes individuelles.*

*C'est pourquoi j'ai décidé de résumer les mesures prises pour trouver des solutions à certains des problèmes soulevés. J'espère que cette démarche permettra de mieux comprendre la nature de nos interactions quotidiennes avec le Service correctionnel.*

*Chaque situation décrite comporte un problème porté à l'attention de l'administration du SCC dans l'espoir de le résoudre rapidement, conformément au protocole d'entente conclu avec le Service.*

## ***RECOURS À LA FORCE POUR FACILITER LA FOUILLE À NU***

### L'incident

*Afin de trouver des objets interdits liés à la drogue, un directeur d'établissement ordonne la fouille à nu de tous les détenus d'une rangée de cellules. Deux détenus refusent de se soumettre à l'examen rectal qui, en vertu de l'article 45 de la LSCMLC, fait partie de la fouille à nu. Ils se conforment cependant à tous les autres aspects de la fouille.*

*L'établissement décide, deux jours plus tard, de les placer en isolement sous le prétexte que leur refus d'obéir constitue une menace à la sécurité. À leur admission en isolement, les deux détenus font l'objet d'une fouille à nu ordinaire, exécutée conformément à l'alinéa 48b) de la LSCMLC qui autorise les fouilles à nu lorsque les détenus arrivent à une aire d'isolement préventif ou la quittent. Au cours de cette fouille, les détenus refusent de nouveau de se soumettre à un examen rectal. Les agents qui ont été chargés de les accompagner, au cas où les détenus maintiendraient leur refus d'obéir, ont recours à la force pour procéder à l'examen.*

### Le déroulement de notre enquête

*Le personnel de notre bureau a visionné la bande vidéo de l'incident. Ce visionnement a permis de constater que, dès que les détenus ont refusé d'obéir, l'Équipe pénitentiaire d'intervention en cas d'urgence les a forcés à se mettre dans une position permettant de procéder à l'examen. Mis à part l'ordre initial de se soumettre à la fouille demandée, aucun dialogue n'a été engagé avec les détenus, et l'intervention n'a été précédée d'aucun avertissement.*

*En décembre 1998, nous avons écrit au Service afin de lui faire part de notre profonde inquiétude concernant ce recours à la force prémédité et automatique. Après avoir reçu d'autres documents du Service, nous avons conclu, en mai 1999, que « dans ces cas, le recours à la force autorisé pour faciliter un examen visuel du rectum était excessif, contraire à la politique et déraisonnable ». Le directeur exécutif du Bureau a formulé les recommandations suivantes :*

- *que des excuses soient présentées aux détenus;*
- *que le Service revoie immédiatement ses politiques et procédures concernant le recours à la force et la fouille à nu, et émette, à l'intention du personnel sur le terrain, des directives claires sur les aspects énumérés ci-dessous :*

- *les différentes questions à examiner avant d'autoriser le recours à la force pour faciliter une fouille à nu, notamment les possibilités autres que le recours à la force;*
- *l'utilité d'un examen visuel du rectum pour trouver des objets interdits;*
- *l'obligation d'obtenir du directeur de l'établissement une autorisation écrite faisant état des motifs de la fouille;*
- *la présentation de ces motifs au détenu avant de recourir à la force et le rôle du personnel médical, tant dans le processus d'autorisation que dans le recours à la force lui-même.*

*Le Service a répondu qu'il n'avait pas été jugé nécessaire d'évaluer le risque ou d'obtenir une autorisation préalable dans ce cas particulier de recours à la force, parce qu'il s'agissait de fouilles « ordinaires » (n'exigeant pas de « soupçon précis » quant à la présence d'objets interdits) exécutées en vertu de l'article 48 de la LSCMLC. Antérieurement, le Service avait déclaré qu'une évaluation du risque avait été réalisée au moment où le directeur de l'établissement avait autorisé la fouille à nu de toute la rangée, deux jours auparavant.*

*Cette réponse ne tenait pas compte de nos recommandations. En juillet 1999, le directeur exécutif a donc demandé une réunion pour examiner de nouveau nos préoccupations. Lors de la réunion, en septembre 1999, nous avons précisé notre position concernant l'absence d'autorisation et la justification des fouilles forcées, en ajoutant que le Service aurait dû suivre les procédures exceptionnelles prévues aux articles 50 et 51 de la LSCMLC s'il avait des motifs raisonnables de croire que les détenus transportaient des objets interdits dans une cavité de leur corps. En vertu des dispositions de ces articles de la Loi, un directeur d'établissement peut autoriser l'isolement « en cellule nue » ou demander au détenu la permission d'utiliser un appareil de radiographie s'il a des motifs raisonnables de croire que ce dernier a avalé un objet interdit ou l'a dissimulé dans l'une de ses cavités corporelles. Si le Service n'avait pas de motifs raisonnables de procéder à la fouille, le recours à la force était donc déraisonnable. Nous l'avons renvoyé à nos recommandations à ce sujet.*

*En décembre 1999, nous avons reçu la réponse suivante : « ... sans admettre que la force utilisée était déraisonnable ou excessive, le Service reconnaît que la question aurait pu être réglée différemment ». Le SCC nous renvoyait à une lettre remise à chaque détenu dans laquelle il était précisé qu'il aurait fallu une « meilleure communication » à l'époque de l'incident. Pourtant, le Service indiquait que les procédures spéciales prévues aux articles 50 et 51 de la Loi n'étaient pas nécessaires puisqu'il n'existait aucun motif raisonnable de croire que les détenus avaient dissimulé des objets interdits dans les cavités de leurs corps. Enfin, le Service affirmait que « le visionnement de la bande vidéo par des membres du personnel de l'administration centrale, dont un avocat faisait partie, » avait permis de conclure que le recours à la force était légitime dans les circonstances.*

*Dans sa réponse de décembre 1999, le directeur exécutif réitérait ses recommandations auxquelles j'ai moi-même souscrit, comme m'y autorise l'article 177 de la LSCMLC, dans la lettre que j'ai fait parvenir au commissaire le 21 janvier dernier.*

*Avant réception de la réponse du commissaire, le directeur général, Droits des délinquants, a répondu à la lettre de notre directeur exécutif. Il soulignait, entre autres, que l'examen rectal faisait « obligatoirement » partie des fouilles à nu et qu'il ne devait jamais être omis lors des fouilles à nu ordinaires qui sont effectuées au moment de l'admission d'un détenu dans l'aire d'isolement.*

*Le commissaire a répondu à ma lettre le 20 mars 2000. Voici l'essentiel de la position du Service :*

- *les fouilles à nu, telles que définies, prévoient l'obligation pour le détenu de se soumettre à un examen rectal;*
- *en vertu de la LSCMLC, les fouilles à nu font partie des procédures usuelles lors de l'arrivée dans l'aire d'isolement et ne nécessitent par conséquent aucune autorisation particulière;*
- *même s'il a été reconnu que le Service devait procéder à une évaluation du risque avant de recourir à la force, une telle évaluation avait déjà été réalisée lorsque le directeur avait ordonné une fouille à nu de tous les détenus de la rangée;*
- *compte tenu de ce qui précède, le fait d'obliger le Service à envisager l'utilisation ou à utiliser d'autres mesures moins coercitives pour chercher des objets interdits dans le cadre d'une fouille ordinaire reviendrait à faire davantage que ne le prévoit la Loi dans n'importe quelle sphère de compétence;*
- *l'isolement en « cellule nue » ou l'utilisation de la radiographie sont des mesures qui ne sont autorisées que lorsque l'on croit qu'un détenu a dissimulé des objets interdits à l'intérieur de son corps et non pas seulement entre ses fesses.*

*Le Service a convenu que les détenus devaient être avertis que l'on aurait recours à la force s'ils refusaient d'obéir à l'ordre de se soumettre à une fouille à nu complète. À vrai dire, le Service a révisé sa politique afin de mettre ce principe en évidence et a donné au personnel une formation fondée sur les éléments de cette révision. Pourtant, il maintient sa position, à savoir que le recours à une force suffisante est légal et pertinent dans les circonstances qui nous occupent.*

*En dépit de la réponse reçue du Service, nous maintenons le point de vue exprimé dans notre lettre du 21 janvier 2000. Nous avons de nouveau écrit au commissaire et insisté sur les points suivants :*

- *Le Service admet « qu'il n'existait aucun motif raisonnable de croire que l'un ou l'autre des détenus avait avalé un objet interdit ou transportait un tel objet dans une cavité de son corps ».*

- *Les détenus se sont soumis à tous les aspects de la fouille à nu, à l'exception de l'examen visuel du rectum.*

- *La décision de recourir à la force a été prise deux jours après que les détenus eurent refusé une première fois de se soumettre à un tel examen.*

- *Même si le Service affirme qu'une « fouille à nu au moment de l'admission dans l'aire d'isolement doit toujours comprendre, pour des raisons de sécurité et de conformité à la politique et à la Loi en vigueur, un examen visuel de la région du rectum », les faits observés indiquent clairement que les intervenants ont exercé et exercent encore un certain pouvoir discrétionnaire dans la mise en application de cette directive.*

- *La décision de recourir à la force a été prise afin de faire respecter un ordre direct et non pour des raisons de sécurité.*

*Bref, il n'existait aucun motif raisonnable de croire que l'un ou l'autre détenu dissimulait un objet interdit dans son rectum, et la décision de faire intervenir l'Équipe pénitentiaire d'intervention en cas d'urgence afin de faciliter l'inspection visuelle du rectum était déraisonnable et la force employée excessive.*

*J'ai suggéré de soumettre la question à un comité chargé du règlement des différends, dont les avis ne sont pas exécutoires, comme le permet le protocole d'entente conclu entre le SCC et notre bureau.*

## RAPPORTS ET ENQUÊTES SUR LES BLESSURES SUBIES PAR UN DÉTENU

### L'incident et notre enquête

*Après suspension de sa liberté sous condition, un délinquant est admis dans un établissement à sécurité maximale. À l'aide du Système de gestion des détenus (SGD), le personnel vérifie les cas d'incompatibilité entre détenus et décide alors de placer ce délinquant parmi la population carcérale générale. Cette vérification révèle en effet qu'aucun des détenus notoirement incompatibles avec le délinquant n'est présent dans l'établissement.*

*Moins de 90 minutes après son arrivée dans cet établissement, le délinquant est agressé et poignardé à plusieurs reprises dans sa cellule par d'autres détenus et, peu après, est de nouveau victime de voies de fait.*

*Le personnel des Services de santé de l'établissement lui dispense les premiers soins et le fait transporter par ambulance à l'hôpital local. Il y est traité pour un poumon collabé, une fracture présumée du nez et de multiples blessures à un bras et au dos causées par les coups de poignard.*

*Le **29 juin 1998** soit quatre jours après l'événement, le Bureau reçoit un Rapport sur un incident de sécurité dans lequel il est indiqué que « le détenu a subi une trentaine de blessures graves, mais que sa vie n'est pas en danger ».*

*Près de trois mois après l'agression, le directeur de l'établissement demande une enquête locale sur les circonstances entourant l'incident.*

*L'enquête prend fin le **2 novembre 1998** et, conformément à l'article 19 de la LSCMLC, l'administration régionale en cause en transmet les résultats, **le 10 décembre 1998**, au Bureau et à l'administration centrale du SCC. Cet article de la Loi exige que le Service fasse enquête dans tous les cas où un délinquant est tué ou subi de « graves blessures corporelles » et que les rapports de ces enquêtes soient remis à notre bureau.*

*Le rapport, tel qu'approuvé par l'administration régionale, parvient essentiellement aux conclusions suivantes :*

- *aucun élément ne laissait présager qu'un tel incident allait se produire;*
- *tout le personnel concerné a respecté à la lettre la Loi et les politiques en vigueur;*
- *les rapports produits étaient complets et avaient été rédigés rapidement.*

*En **mai 1999**, nous écrivons au commissaire adjoint, Évaluation du rendement, afin de lui demander de nous transmettre les résultats de son propre examen du rapport d'enquête. Dans sa réponse, qui nous parvient le 17 août 1999, il affirme :*

> *« Notre examen du rapport ci-dessus mentionné comportait trois éléments : le contrôle de la qualité de l'enquête effectuée, les cas de non-respect des règles établies et les leçons à tirer de l'incident d'un point de vue national. Nous sommes parvenus à la conclusion que nous étions satisfaits du rapport. »*

***Le 30 août 1999**, nous envoyons une seconde lettre au commissaire adjoint afin de lui faire part de certaines de nos préoccupations et lui indiquer que, à notre avis, l'enquête n'a pas été menée minutieusement, rapidement ni objectivement. Nous soutenons plus particulièrement ceci :*

- *la personne qui a mené l'enquête à l'établissement est la même que celle qui a rédigé le rapport d'incident, dans lequel il était indiqué qu'il n'y avait aucun problème à placer le détenu parmi la population carcérale générale;*
- *le rapport d'enquête n'ajoute aucun renseignement nouveau par rapport à ceux contenus dans le rapport d'incident;*
- *la période qui s'est écoulée entre l'incident et le dépôt du rapport d'enquête était trop longue et totalement déraisonnable;*
- *il n'existe pas de liste des personnes interviewées ou des documents examinés;*
- *le rapport d'enquête reprend les renseignements consignés le jour de l'incident sans ajouter de précisions sur la nature des blessures subies par le détenu;*
- *le rapport n'indique pas qui a conclu que les blessures subies par le détenu ne semblaient pas mettre sa vie en danger [et ne précise pas non plus si cette personne était un spécialiste des services de santé];*
- *en dépit du fait que l'article 19 de la LSCMLC avait été invoqué dans la première lettre d'envoi du rapport à notre bureau, ni l'ordre de procéder à une enquête ni le rapport d'enquête ne renvoie à cet article de la Loi.*

*La réponse du commissaire adjoint, datée du **10 novembre 1999,** contient les remarques suivantes :*

- *il est en effet important de demander une enquête le plus rapidement possible après un incident;*
- *les enquêtes « locales » sont censées réunir des renseignements supplémentaires à l'intention des gestionnaires;*
- *il n'est pas inhabituel que les enquêtes soient menées par l'agent de sécurité préventive en établissement (ASPE);*

- *le Service « n'a pas demandé que les enquêtes locales comprennent ...une liste des personnes interviewées ou des documents examinés... pour des motifs de faisabilité et à cause de la nature même et des destinataires des enquêtes locales ».*
- *dans le cas présent, les blessures subies ne répondent pas à la définition de « blessures graves » donnée dans la politique du SCC et, en dépit de l'avis envoyé par l'administration centrale du Service, il continue de se glisser dans les rapports des erreurs ayant pour effet de qualifier de graves des blessures qui ne le sont pas.*

*En substance, le commissaire adjoint estime que l'incident rapporté, ou d'autres incidents au cours desquels sont infligées des blessures semblables, n'est pas visé par les dispositions contenues dans l'article 19.*

*Le dossier m'est transmis et, après l'avoir examiné attentivement avec des membres de mon personnel, j'écris au commissaire, comme m'y autorise l'article 177 de la LSCMLC, le* ***20 janvier 2000****, afin de lui indiquer que je suis insatisfait de la qualité et de la rapidité de l'enquête. De plus, je m'inscris en faux contre la décision du Service qui soutient que les blessures subies par le délinquant ne sont pas des « blessures corporelles graves » aux termes de l'article 19 de la LSCMLC.*

**Les sujets de plainte**

*Dans notre correspondance avec le Service, nous avons rappelé que, selon nous, l'enquête aurait dû avoir lieu beaucoup plus rapidement; que cette enquête aurait dû être confiée à des personnes qui n'étaient pas impliquées dans les événements ayant causé les blessures et que la gravité des blessures infligées au détenu aurait dû être établie par des personnes possédant des connaissances médicales.*

*En ce qui concerne la définition de blessures graves, je pense que le fait que le détenu ait eu un poumon perforé justifie le recours aux dispositions prévues à l'article 19. Indépendamment de cette considération, reste encore à régler une question d'ordre plus général, c'est-à-dire l'intention du Parlement lors de la promulgation de l'article 19 de la LSCMLC.*

*Je crois que l'article 19 visait à inclure un plus large éventail de cas que ceux couverts par la définition de blessures graves donnée par le Service. L'enjeu n'est pas tant la nature des blessures, d'un point de vue clinique, que le fait que la surveillance exercée n'ait pas réussi à prévenir des blessures qui violent de manière importante le droit des délinquants à être détenus dans des conditions humaines et en toute sécurité, ainsi que le droit à la sécurité de leur personne, qui leur est garanti par la Constitution.*

**Le point sur ce cas**

*La réponse du commissaire nous parvient le 7 avril 2000. Il nous informe qu'une enquête, en vertu de l'article 19 de la LSCMLC, a maintenant été demandée grâce à la « nouvelle preuve » que nous avons révélée, à savoir le rapport de l'hôpital confirmant que le détenu avait eu un poumon perforé. (Ce renseignement figurait dans les documents que le Service nous avait remis.)*

*Il admet qu'il y a peut-être un biais apparent à permettre à l'ASPE par intérim d'enquêter sur des questions qui découlent en partie d'un rapport qu'il a lui-même rédigé en tout premier lieu.*

*Le commissaire refuse cependant de reconnaître qu'il faudrait redéfinir ce que l'on entend par blessure corporelle grave.*

*J'ai décidé de ne plus faire de commentaires sur ce cas avant d'avant reçu le rapport de la commission d'enquête.*

***FOUILLE EXCEPTIONNELLE***

**L'incident**

*Un résident d'un établissement communautaire administré par le SCC est trouvé étendu à côté de la table de la scie à ruban, dans l'atelier à outils, gravement blessé au cou. Peu après, le responsable de l'établissement autorise une fouille à nu générale de tous les résidants, conformément à* ***l'article 53 de la LSCMLC****, lequel précise :*

***53. (1) Le directeur peut, par écrit, autoriser la fouille par palpation ou à nu de tous les détenus de tout ou partie du pénitencier s'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire, d'une part, que la présence d'un objet interdit menace sérieusement la vie ou la sécurité de quiconque, ou celle du pénitencier, d'autre part, que la fouille est nécessaire afin de saisir l'objet et d'enrayer la menace.***
***(2) La fouille à nu ne peut toutefois être effectuée que par un agent du même sexe que le détenu.***

*L'article 58 du Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition prévoit en partie que :*

***(3) ...doit dresser un rapport de la fouille ...***
***g) dans le cas du rapport visé au paragraphe (3), un exposé des faits qui ont convaincu le directeur du pénitencier que la présence d'un objet interdit menaçant***

***sérieusement la vie ou la sécurité de quiconque ou la sécurité du pénitencier et une mention indiquant si la menace a été évitée.***

*En réexaminant cet incident, nous remarquons que le formulaire d'autorisation et le rapport de la fouille semblent indiquer que l'objectif de la fouille était de découvrir des preuves pouvant aider la police dans son enquête sur cette affaire et non pas de trouver un objet interdit dangereux comme le prévoit la LSCMLC. En outre, le rapport de la fouille ne fait état d'aucun fait appuyant l'hypothèse de la présence d'un objet interdit dangereux.*

*Le rapport d'enquête des autorités régionales du Service contient les déclarations suivantes :*

> *Tous les détenus ont reçu l'ordre de retourner dans l'unité résidentielle et un dénombrement d'urgence a été effectué. Les détenus ont par la suite été fouillés à nu afin de déterminer si l'un d'eux avait des blessures ou portait sur son corps des traces d'affrontement physique avec un autre détenu. La fouille a été autorisée par le responsable de l'établissement car, au moment de l'autorisation, on ne savait pas encore si l'incident était une tentative de meurtre ou une tentative de suicide.* ***L'objectif de la fouille était d'aider la police à réunir des éléments de preuve ou à identifier les suspects possibles.*** *(C'est moi qui mets ce passage en évidence)*

*Le 3 mai 1999, nous signalons ce manquement apparent à la LSCMLC à l'administration centrale du SCC. Dans sa réponse du 22 juillet 1999, le Service affirme que le fonctionnaire régional qui a revu le rapport d'enquête s'était interrogé sur la pertinence de la fouille, fondée sur un tel libellé des motifs. Il a communiqué avec le président de la commission d'enquête et lui a expliqué que l'on avait procédé à la fouille parce qu'on ne savait pas au départ si l'incident était une tentative de suicide ou une tentative de meurtre.*

*S'appuyant sur un avis juridique qu'il avait lui-même sollicité, ce fonctionnaire régional a indiqué qu'à la suite de la plupart des incidents graves de cette nature, il n'était pas déraisonnable de conclure à l'existence de motifs raisonnables, tels que prévus à l'article 53.*

*Je ne suis pas d'accord avec cette conclusion et, le 6 décembre 1999, j'écris au commissaire, en vertu de l'article 177 de la LSCMLC, pour lui faire part de mon point de vue qui s'appuie sur les renseignements suivants, contenus dans l'autorisation et le rapport de la fouille :*

1. *la fouille a été autorisée en invoquant des motifs déraisonnables et d'une manière qui va à l'encontre de la Loi et des politiques établies;*
2. *le contenu du rapport de la fouille a été préparé de façon contraire à la Loi;*
3. *le contenu de la documentation entourant la fouille, ce qui comprend l'autorisation requise et les rapports, a été préparé d'une manière qui va à l'encontre de la politique établie et pour des motifs déraisonnables.*

*Je recommande :*

1. *que la décision de procéder à la fouille soit rectifiée par le Service :*
   a) *en informant tous les détenus et membres du personnel concernés que la fouille n'aurait pas dû avoir lieu;*
   b) *en présentant des excuses aux détenus en cause;*
   c) *en corrigeant tout renvoi à la fouille dans les dossiers des détenus, en soulignant le caractère illégal de cette fouille;*

2. *que le Service examine le document qui sert à rédiger le rapport de la fouille afin de préciser que les faits portant à croire à l'existence d'un objet interdit dangereux doivent être indiqués sur le formulaire et, qu'une fois rempli, le formulaire doit être envoyé au sous-commissaire régional;*

3. *que le personnel du SCC soit informé de la marche à suivre pour s'assurer qu'à l'avenir les fouilles seront autorisées, effectuées, documentées et examinées comme il se doit.*

*La réponse du commissaire est datée du 11 février 2000. Le commissaire reconnaît que des irrégularités se sont produites dans la documentation de la fouille, que les formulaires appropriés doivent être révisés afin de mettre en évidence la nécessité de fournir les renseignements prévus à l'article 53. Il précise que, selon la politique, le personnel doit être au courant des règles qui régissent de telles questions et savoir comment mener les enquêtes. Il refuse cependant d'admettre que la fouille n'aurait pas dû avoir lieu ou qu'elle s'est déroulée d'une manière contraire à la Loi.*

**Les sujets de plainte**

*La fouille à nu générale de tous les détenus, dans l'ensemble ou dans une partie de l'établissement, est une mesure très exceptionnelle, qui dérange énormément les détenus en cause. C'est pourquoi la Loi impose, pour ce genre de fouille, des conditions préalables très précises dont le responsable de l'établissement doit tenir compte au moment de prendre une décision.*

*Nous maintenons que la fouille elle-même et les rapports de celle-ci étaient contraires à la Loi et que les motifs de la fouille étaient déraisonnables pour les raisons suivantes :*

- *les preuves disponibles n'étaient pas suffisantes pour conclure à l'existence de telles conditions préalables ou de motifs raisonnables;*
- *la fouille avait pour but de faciliter une enquête policière, un objectif non prévu à l'article 58;*
- *la documentation préparée par le Service n'était pas conforme aux exigences de la LSCMLC et de ses règlements d'exécution.*

*À mon avis, l'intention du Parlement était de veiller à ce que les fonctionnaires désignés non seulement se conforment à des règles rigoureuses concernant les procédures intrusives, mais démontrent également qu'ils s'y sont conformés.*

**Le point sur ce cas**

*Nous croyons que la question de droit en cause ici est importante et nous avons suggéré de la soumettre au processus de règlement des différends, prévu dans le protocole d'entente. Par ailleurs, nous avons tenté de régler la question en proposant d'apporter aux politiques des modifications faisant en sorte que les fouilles exceptionnelles ne soient ordonnées que pour des motifs raisonnables et solidement documentés.*

## ***SATISFAIRE AUX BESOINS DES DÉTENUS HANDICAPÉS***

*En milieu carcéral, comme dans tous les autres milieux, les personnes handicapées ont le droit, en vertu de la Charte des droits et libertés et de nombreuses autres lois, de recevoir un traitement égal à celui dont bénéficient les personnes saines de corps ou d'esprit. L'article 4 de la LSCMLC contient d'ailleurs des dispositions à cet effet.*

*En conséquence, les détenus handicapés ont non seulement le droit de recevoir, dans les pénitenciers, les services que nécessitent leurs handicaps, mais également de se prévaloir, là où ils sont accessibles, de programmes d'assistance postpénale.*

***L'incident et notre enquête***

*Deux détenus handicapés se voient refuser la permission de quitter leur établissement à sécurité minimale aux dates prévues pour leur semi-liberté parce qu'il n'existe pas dans la collectivité de résidences accessibles aux personnes handicapées. Plus tard, lorsqu'ils sont mis en liberté, ils sont d'abord placés dans des résidences dont les programmes sont axés sur des besoins qui n'ont aucun lien avec leurs plans de traitement correctionnels.*

*Cette situation s'est produite en dépit du fait que le Service est au courant, depuis des mois, des besoins particuliers de ces détenus et sait, depuis des années, qu'il est tenu de rendre les établissements correctionnels communautaires accessibles aux personnes handicapées.*

*Nous avons pris conscience du problème de ces deux détenus lorsque l'un d'eux a communiqué avec nous pour se plaindre de ne pouvoir être envoyé dans un établissement pour détenus en semi-liberté parce qu'il n'existait pas, dans la région d'Edmonton, de logement pour semi-libérés accessible aux fauteuils roulants.*

*Après de nombreuses demandes de renseignements à ce sujet, nous avons finalement appris que les deux délinquants en cause avaient été envoyés dans un centre résidentiel communautaire non gouvernemental. Ce centre est accessible aux personnes en fauteuil roulant, mais il s'agit d'un établissement axé sur les traitements à l'intention des délinquants autochtones. Les deux délinquants concernés ne sont pas autochtones et n'ont pas besoin non plus de ce programme de traitement. Le placement a été effectué quelques jours après la date de mise en liberté de l'un des délinquants et plusieurs semaines après la date de mise en liberté de l'autre.*

*Par la suite, le Service et le Bureau ont échangé plusieurs lettres à ce sujet.*

*En avril 1999, des membres de mon personnel parviennent à la conclusion que les décisions prises et les retards accumulés dans cette affaire étaient déraisonnables. Nous avons recommandé que le Service présente des excuses aux délinquants et leur offre une compensation pour n'avoir pas prévu des conditions convenables de mise en liberté au moment où ils en avaient besoin.*

*Outre les particularités des cas, nous avons fait allusion à des documents au dossier indiquant que le Service s'était engagé, au début des années 1990, à fournir des logements accessibles aux délinquants handicapés dans les établissements administrés par le SCC.*

*Le Service a répondu, qu'au début, ses plans d'accessibilité n'étaient que préliminaires et qu'il avait fallu beaucoup de temps pour élaborer des plans plus précis. En outre, il avait dû retarder l'ouverture d'établissements accessibles aux délinquants handicapés à cause de difficultés éprouvées dans la négociation d'ententes avec le gouvernement provincial.*

*Concernant les deux cas qui nous occupent, la position du Service peut se résumer ainsi :*

- *le retard accusé dans la prise en compte des besoins des deux délinquants n'était pas déraisonnable;*

- *le personnel a fait preuve de diligence raisonnable dans sa recherche d'établissements pouvant accueillir les deux délinquants et n'a réussi à les placer dans un établissement de traitement qu'à la toute fin du processus;*
- *la mesure prise était exceptionnelle compte tenu du fait que, dans les deux cas, les délinquants n'avaient pas besoin de traitement;*
- *l'établissement à sécurité minimale où les délinquants ont été logés était également un établissement communautaire et, par conséquent, les délinquants bénéficiaient légalement d'une semi-liberté même s'ils étaient détenus dans cet établissement.*

*À la fin d'août 1999, notre directeur exécutif écrit au Service afin de confirmer notre position, telle que décrite ci-dessus, et lui indiquer qu'il est inacceptable de retarder la mise en liberté de détenus handicapés simplement parce qu'ils sont handicapés. Il ajoute qu'il est tout aussi inacceptable de soutenir que le fait de garder un détenu dans un établissement à sécurité minimale constitue en quelque sorte une forme de « mise en liberté ». En dernier lieu, le fait que le Service tarde depuis des années à atteindre ses objectifs en matière de droits de la personne ne témoigne pas, selon lui, malgré ce qu'affirme le Service, d'une réelle volonté de répondre aux besoins des détenus handicapés.*

*Ce n'est qu'à la fin janvier 2000 que nous avons finalement reçu une réponse du Service à cette lettre, réponse qui reprend essentiellement ses positions antérieures.*

*Tel que prévu à l'article 177 de la LSCMLC, j'ai depuis rédigé un rapport dans lequel sont réitérées nos conclusions et recommandations. Ce rapport a été envoyé le 3 mars 2000.*

***Au 1er mai 2000, nous n'avions pas encore reçu de réponse.***

*Il est déraisonnable et probablement contraire à la Loi d'empêcher, ne serait-ce que deux délinquants, de profiter d'activités liées à la mise en liberté sous condition simplement parce qu'ils sont handicapés. Ce l'est d'autant plus que le Service pouvait raisonnablement prévoir et résoudre leurs problèmes et qu'il ne l'a pas fait, et que cette question a été portée à l'attention du Service il y a déjà longtemps.*

*Alors même que nous échangions avec le Service au sujet de cette affaire, celui-ci a entrepris la révision de son répertoire d'établissements résidentiels communautaires afin de s'assurer qu'il contient des renseignements sur l'accessibilité des installations. On nous a dit que la révision du répertoire serait terminée en octobre 1999. On m'a par la suite informé, en janvier 2000, que le Service avait été incapable de respecter la date d'échéance fixée et qu'il espérait être en mesure de faire paraître la version finale du répertoire en juillet 2000.*

## *LE LOGEMENT DE MINEURS DANS DES PÉNITENCIERS*

*Le Bureau a toujours soutenu que les mineurs ne devraient jamais être détenus dans des pénitenciers et, que chaque fois où cela s'était produit, le Service n'avait pas fourni aux jeunes les services et la protection dont ils avaient besoin.*

*Le paragraphe 37(c) de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant interdit de placer des mineurs avec des adultes dans une prison, sauf si ces derniers sont des membres de leur famille. Le Canada a déposé une réserve quant à cette disposition de la Convention. Cette réserve mentionne que le Canada se garde le droit de ne* ***pas*** *séparer les enfants des adultes en prison lorsqu'il juge cette mesure* ***« faisable et pertinente »****.*

*La Loi sur les jeunes contrevenants permet de placer les délinquants âgés de 16 et 17 ans dans les établissements pour adultes lorsqu'ils ont été reconnus coupables d'infractions graves devant un tribunal pour adultes. Mais auparavant, des experts, ce qui comprend des représentants du SCC, doivent avoir la possibilité de se prononcer sur l'opportunité de tels placements.*

*En novembre 1998, nous avons reçu copie d'une lettre qu'une organisation non gouvernementale avait fait parvenir au solliciteur général, déplorant le fait que des enfants soient constamment logés dans des pénitenciers fédéraux. Nous avons fait part de ces préoccupations à la Division des droits de la personne au SCC.*

*Dans sa réponse, le SCC a déclaré qu'il n'était pas souhaitable que des mineurs soient logés dans des pénitenciers, mais qu'il ne pouvait pas faire grand-chose lorsque les tribunaux ordonnaient, en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, que des délinquants mineurs soient transférés sous responsabilité fédérale.*

*En février 1999, nous avons répondu au Service en lui demandant s'il avait fait des représentations devant les tribunaux, comme le permet la Loi sur les jeunes contrevenants, et nous avons formulé les recommandations suivantes :*

- *que les cas de tous les jeunes contrevenants, détenus à ce moment-là dans des pénitenciers, soient réexaminés afin d'étudier la possibilité de les placer à l'extérieur du système correctionnel fédéral;*
- *que des mesures soient mises en place afin de s'assurer que des recommandations appropriées sont présentées aux tribunaux au moment de la détermination de la peine ainsi que dans le cadre de représentations de suivi prévues dans la Loi sur les jeunes contrevenants.*

*Le 30 septembre 1999, le Service n'avait pas encore réagi à nos recommandations. Par conséquent, notre directeur exécutif a écrit au Service afin de lui demander de nous fournir une réponse faisant état de ses plans pour s'occuper des jeunes contrevenants.*

*Le 29 décembre 1999, le Service a répondu qu'il avait examiné tous les cas et ne voyait aucune raison de remettre en question les décisions qui avaient été prises de loger dans des établissements fédéraux certains des jeunes délinquants alors placés sous sa responsabilité. Il se déclarait de nouveau convaincu d'avoir très peu de possibilités d'être entendu par la cour, au moment du prononcé de la sentence, au sujet du placement des jeunes délinquants.*

*Le Service nous a également remis un document de fond sur ce sujet, dans lequel il affirmait que le placement de jeunes contrevenants dans un pénitencier était « contre-indiqué » et qu'il fallait déployer des efforts collectifs pour « éviter que les jeunes soient condamnés à purger leur peine dans des pénitenciers fédéraux ».*

*En janvier 2000, nous avons écrit au Service au sujet des résultats de notre examen préliminaire de la situation des jeunes contrevenants sous responsabilité fédérale. Voici des extraits de ce rapport :*

- *tous ces jeunes, sauf un, ne sont pas de race blanche; huit sont autochtones et un est noir;*
- *tous ont reçu une cote de sécurité moyenne (5) ou maximale (5);*
- *aucun n'a été placé dans un pavillon de ressourcement pour détenus autochtones;*
- *bon nombre de ces détenus partagent une cellule avec un codétenu;*
- *à l'exception de deux jeunes purgeant des peines d'une durée indéterminée, tous les autres ont dépassé leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle sans bénéficier de celle-ci;*
- *certains ont passé beaucoup de temps en cellule d'isolement;*
- *un certain nombre ont été logés dans trois pénitenciers différents alors qu'ils étaient sous responsabilité fédérale;*
- *cinq des jeunes qui purgent une peine de trois ans et demi ou moins ont dépassé la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle totale;*
- *un jeune, qui a été admis dans le système correctionnel fédéral à l'âge de 16 ans et qui purge une peine de moins de trois ans, a été maintenu en incarcération, et un autre, qui a été admis dans un pénitencier fédéral en octobre 1988, à l'âge de 16 ans,*

*pour y purger une peine de deux ans, est toujours incarcéré dans l'établissement de Stony Mountain en attendant la date de sa libération d'office, qui est le 18 février 2000;*

- *au cours de la première moitié du présent exercice, huit délinquants de moins de 18 ans ont commencé à purger leur peine dans un pénitencier fédéral.*

*Compte tenu de ces préoccupations et de notre conviction qu'il est contraire à la Convention internationale de continuer de placer les jeunes dans des pénitenciers pour adultes, j'ai écrit au commissaire, en vertu de l'article 177 de la LSCMLC, le 5 mars 2000, et j'ai recommandé que le Service prenne tous les moyens à sa disposition :*

1. *pour promouvoir des modifications à la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, à la Loi sur les jeunes contrevenants et au Projet de loi C-3, qui auraient pour effet d'interdire le placement de jeunes contrevenants dans des pénitenciers;*
2. *pour tenter de convaincre les tribunaux, en vertu du paragraphe 16(1) de la Loi sur les jeunes contrevenants, de rejeter tous les renvois de jeunes contrevenants à un pénitencier fédéral.*

*Au 1er mai 2000, nous n'avions pas encore reçu la réponse du Service.*

**Les sujets de plainte**

*Dans certains contextes, le Service a déclaré qu'il n'était pas opportun de placer des mineurs dans des pénitenciers avec des détenus adultes. Il estime cependant pouvoir faire relativement peu pour éviter ces placements étant donné que la Loi sur les jeunes contrevenants autorise les tribunaux à le faire. Le Service affirme :*

- *qu'il a fait, auprès de ses partenaires de l'administration de la justice, des représentations qui sont à l'origine des amendements apportés au Projet de loi C-3 (qui propose des révisions à la Loi sur les jeunes contrevenants) ayant pour effet d'établir une présomption en faveur du placement des jeunes contrevenants dans les établissements pour jeunes;*
- *qu'il tente présentement d'améliorer l'identification, la gestion des cas et le traitement des jeunes contrevenants, tout spécialement des jeunes Autochtones placés dans les pénitenciers.*

*Dans ma lettre au commissaire, j'affirmais que la position que défend le Service, à savoir qu'il n'est jamais opportun de placer de jeunes contrevenants dans les pénitenciers, répond tout à fait à la réserve exprimée par le Canada eu égard à certaines dispositions du traité international.*

*Je déclarais que la Convention, tout comme de nombreuses autres dispositions adoptées par les Nations unies, contient des mesures énergiques pour protéger les enfants en milieu correctionnel. À la lumière de son expérience et de ses connaissances, le Service est tout aussi convaincu que nous qu'il ne faut pas placer les jeunes en pénitencier, à la fois pour assurer leur protection et leur offrir des programmes adaptés à leurs besoins, et pour* ***reconnaître explicitement que la société se doit d'établir une distinction entre les adultes et les enfants****.*

*À ceux qui insisteraient, en dépit de la position du Service et de la nôtre, sur le fait qu'une certaine distinction peut être établie entre les mineurs eux-mêmes, notamment sur le danger que certains d'entre eux représentent pour les autres détenus mineurs, je réponds ceci :*

- *il n'est jamais impossible, s'il existe une volonté suffisante de le faire, de tenir compte de telles considérations dans un milieu centré sur les jeunes;*
- *les conséquences d'un placement pénitentiaire justifient toujours le recours à ce genre de solutions de rechange.*

*J'espère que la tendance à détenir les jeunes contrevenants dans des conditions plus punitives et restrictives sera renversée, du moins dans la mesure où ces conditions consistent à les détenir avec des délinquants adultes.*

*Je tiens à souligner que le Royaume-Uni a récemment promulgué une loi qui encourage à séparer les jeunes contrevenants des détenus plus âgés, même jusqu'à l'âge de 24 ans, et qui crée un organisme de surveillance ayant pour mandat de suivre de près la situation des jeunes à l'intérieur du système de justice. Parlant d'approche correctionnelle judicieuse, nous aurions peut-être des choses à apprendre de nos collègues britanniques.*

## *LE RECOURS ABUSIF À LA FORCE*

*À la recommandation de la juge Arbour, le Service s'est doté d'une politique en vertu de laquelle il est tenu de remettre au Bureau copie de toutes les vidéocassettes et de tous les documents relatifs aux interventions de l'Équipe pénitentiaire d'intervention d'urgence et aux extractions de cellule, où on a recours à la force.*

*En visionnant ces vidéocassettes, nous avons remarqué que la Loi et la politique en matière de recours à la force avaient été enfreintes à de nombreuses reprises. Nous avons également observé que le Service répugnait à demander des enquêtes sur ces incidents. Ces violations des règles en vigueur ont fait l'objet d'échanges constants avec le Service; cette question est d'ailleurs analysée en détail à la section du présent rapport intitulée : Les problèmes systémiques.*

*J'ai porté deux incidents où il y a eu recours à la force à l'attention du commissaire en lui demandant de les examiner et de me faire part de ses commentaires, comme le prévoit l'article 177 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Dans les deux cas, les vidéocassettes soulèvent de graves questions quant à la mesure dans laquelle le Service respecte la Loi et la politiques actuelles et, dans aucun des deux cas, le Service n'a exigé une enquête sur l'incident après avoir réexaminé les faits.*

*Le premier incident s'est produit le 24 mars 1999. La vidéocassette montre clairement un détenu, enfermé dans une cellule, qui reçoit des coups de bâton sur les mains. Plus tard, au cours de son transfèrement dans une autre cellule, ce même détenu est exposé au gaz. Il est ensuite abandonné, nu, trempé et enchaîné, sur une dalle de ciment, dans un état apparent de semi-conscience. De plus, les documents accompagnant la vidéocassette laissent un certain nombre de questions sans réponse concernant les soins de santé dispensés par la suite à ce détenu. Ces documents indiquent également, qu'après avoir regardé la vidéocassette, le directeur de l'établissement a conclu que seule la force nécessaire avait été utilisée et qu'il n'y avait donc pas lieu d'exiger une enquête. L'administration régionale du Service semblait du même avis.*

*Après examen de ce matériel, le Bureau a fait parvenir à la sous-commissaire principale, le 27 avril 1999, une liste détaillée de ses préoccupations en lui recommandant de demander immédiatement la tenue d'une enquête nationale dont les objectifs seraient les suivants :*

- *examiner les mesures prises par le Service en rapport avec cet incident;*

- *vérifier le degré de conformité du Service aux politiques et procédures actuelles en ce qui concerne les incidents où il y a recours à la force.*

*Nous avons également recommandé, qu'au cours de cette enquête, les membres de la commission d'enquête rencontrent des représentants du Bureau.*

*En mai 1999, le Service nous a informés de son intention de demander un « examen national ». En juillet 1999, nous avons appris que cet examen n'avait pas eu lieu. Lors d'une réunion avec des représentants du Service, au mois d'août, nous avons de nouveau*

exposé nos inquiétudes quant à la façon dont le Service traitait ce cas. En septembre, la sous-commissaire principale nous a répondu qu'elle rejetait notre recommandation de tenir une enquête nationale. Dans une lettre datée du 23 décembre 1999, le Service nous faisait part de sa position finale sur le sujet et indiquait notamment ceci :

> *Le but des enquêtes est d'établir les faits relatifs à un incident, entre autres la cause et le résultat de celui-ci, de présenter, en temps opportun, des renseignements pertinents qui aideront à prévenir des incidents semblables et à faire respecter l'obligation de rendre compte du Service correctionnel du Canada. Dans le cas qui nous occupe, la vidéocassette et les documents justificatifs révèlent clairement des lacunes dans la manière dont cet incident a été traité et une enquête ne révélerait aucun autre renseignement susceptible d'empêcher que d'autres incidents du même genre ne se produisent. Il a été jugé plus approprié et plus important d'adopter des mesures correctrices en procédant à un examen général.*

Je tiens à faire remarquer que c'est bien après l'incident qu'il a été décidé d'effectuer cet « examen général » (qui, au départ, ne portait pas spécifiquement sur l'incident en cause) et d'adopter ensuite des mesures correctrices.

Le second incident s'est produit en janvier 1999. La politique du Service exige qu'une copie de la vidéocassette et des documents justificatifs soit envoyée à notre bureau ainsi qu'à l'administration centrale du SCC dans les quinze jours suivant l'incident. Ce matériel nous est parvenu quatre mois après l'incident.

Le 2 novembre 1999, nous avons reçu les résultats de l'examen de la vidéocassette et des documents justificatifs réalisé par le Service; le rapport reconnaissait qu'il y avait eu « *des manquements graves à la politique en vigueur* ».

La vidéocassette montrait deux détenus qui sont amenés en cellule d'isolement, fouillés à nu et abandonnés nus, enchaînés à un lit sans matelas. À un moment donné, un agent semble frapper l'un des détenus; il se tourne alors vers l'opérateur de caméra et lui dit « *cesse la prise de vues* », et la bande vidéo s'arrête. Les documents d'accompagnement soulèvent un certain nombre de questions en ce qui concerne la prestation de soins de santé à ces détenus. Ils indiquent également que le directeur de l'établissement a décidé, à la suite de son examen, qu'une enquête n'était pas nécessaire. L'administration régionale du Service semble avoir appuyé cette décision.

L'administration centrale du SCC a conclu de son examen qu'il y avait eu « manquements graves à la politique », mais n'a pas non plus demandé la tenue d'une enquête. Le 12 novembre 1999, nous avons recommandé au commissaire adjoint, Évaluation du

*rendement, d'ordonner immédiatement la tenue d'une enquête nationale visant les objectifs suivants :*

- *examiner les mesures prises par le Service en rapport avec cet incident ainsi que le défaut de rapporter celui-ci comme l'exige la politique actuelle;*

- *vérifier le degré de conformité du Service aux politiques et procédures actuelles en ce qui concerne les incidents où il y a recours à la force.*

*Le 19 janvier 2000, le Service a répondu qu'il rejetait nos recommandations et nous a informés qu'il avait été décidé de demander une enquête régionale sur les circonstances entourant l'incident. Le 27 janvier 2000, nous avons écrit au commissaire adjoint pour lui signifier que les mesures prises par le Service ne tenaient pas compte des éléments d'examen que nous soulevions et que le Service n'avait pas non plus expliqué pourquoi il avait demandé aux autorités régionales de réexaminer l'affaire un an après l'incident. Dans notre réponse, nous avons indiqué que les détails concernant ce cas et nos recommandations seraient peut-être inclus dans un rapport établi par le Bureau aux termes des articles 192 et 193 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et nous avons invité le commissaire adjoint à nous faire part d'observations supplémentaires à propos de ce cas. Par ailleurs, il a été avisé que la question m'avait été soumise en vue d'un examen plus poussé.*

*Après examen des deux incidents, j'ai écrit au commissaire, le 3 mars 2000, afin de lui rappeler les constatations de mon bureau en concluant qu'une enquête nationale aurait dû être menée dans les deux cas.*

*J'ai par la suite découvert que, dans le cas du second incident, la décision du Service d'ordonner une enquête régionale était inopportune, pour les raisons suivantes :*

- *l'importance des sujets de plainte qui, à mon avis, justifiait une étude plus approfondie;*

- *le fait que les difficultés rencontrées et les retards accusés dans la gestion raisonnable de cet incident étaient en partie attribuables au palier régional.*

*J'ai recommandé la tenue d'une enquête nationale sur le second incident et que, dans ce cas, le Service procède également à un examen rigoureux de la conformité du personnel à la Loi et à la politique en matière de recours à la force et d'établissement des rapports au sein du SCC.*

*Le Service doit veiller à ce que les incidents où il y a recours à une force excessive et non-respect de la Loi et de la politique en vigueur soient examinés objectivement, rapidement et en profondeur. La Loi et la politique du SCC exigent d'ailleurs qu'il en soit ainsi.*

*Le SCC a récemment mis de l'avant un certain nombre de propositions visant à améliorer son processus d'examen et d'enquête pour les cas d'incidents où on a eu recours à la force. Une politique sur l'examen des vidéocassettes et sur la demande d'enquêtes est à l'étude. Dans le but de promouvoir une meilleure reddition de comptes, il a également été proposé de modifier les exigences quant aux documents à produire sur les incidents où il y a eu recours à la force.*

*Je trouve pourtant que ces incidents, et d'autres que nous avons examinés, font ressortir la nécessité de mener rapidement des enquêtes au palier qui favorise le plus la transparence, la responsabilité et le respect des prescriptions des lois et politiques dans l'ensemble du Service.*

*J'espère que le règlement de ces plaintes ainsi que nos échanges continus avec le Service permettront d'atteindre cet objectif.*

*À ce jour (le 1er mai), je n'ai pas encore reçu de réponse du commissaire.*

## ***RETARD ET MANQUE DE COORDINATION DANS LE PROCESSUS D'ENQUÊTE DU SCC***

*Le 25 novembre 1998, le Bureau a reçu copie d'un rapport sur le recours à la force dans le cadre d'un incident qui s'était produit le 16 novembre 1998. Ce rapport indiquait que l'incident avait été enregistré sur vidéocassette et qu'une enquête régionale avait été demandée « parce que des médicaments semblaient avoir été administrés à un détenu sans son consentement ».*

*La politique en vigueur au Service exige que toutes les vidéocassettes soient envoyées au Bureau dans les quinze jours suivant l'incident. Nous avons reçu la vidéocassette en question en février 1999.*

*En janvier 1999, on nous a transmis les résultats de l'examen réalisé par la Division de la sécurité du SCC. La conclusion de la Division était la suivante :*

> *La préoccupation exprimée concerne l'administration de médicaments à un détenu (à l'aide d'une seringue de modèle X2) sans son consentement. La région a ordonné la tenue d'une enquête sur cet aspect de l'incident. C'est une question qui n'a rien à*

*voir avec le recours à la force et qui, par conséquent, ne doit pas être confiée à la Division de la sécurité de l'administration centrale.*

*En janvier 1999, le Bureau a également reçu copie de l'ordre régional de procéder à une enquête, daté du 2 décembre 1998, afin de déterminer si les droits du détenu avaient été violés lors de l'incident où il y avait eu recours à la force. La commission d'enquête devait remettre son rapport le 31 décembre 1998.*

*En février 1999, après avoir visionné la vidéocassette, nous avons demandé à voir le rapport d'enquête. Le Bureau a alors été informé que ce rapport d'enquête lui serait envoyé dès qu'il serait prêt. Nous l'avons reçu le 16 juillet 1999, huit mois après l'incident.*

*La commission d'enquête avait constaté que*

> *l'administration intramusculaire de médicaments au détenu, contre son gré, était contraire aux dispositions de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, à la politique du Service et à la Loi sur la santé mentale.*

*La commission d'enquête recommandait :*

> *de prendre immédiatement des mesures pour que tous les membres du personnel de l'établissement de traitement se familiarisent avec les dispositions de la Loi sur la santé mentale.*

*Outre les faits propres à ce cas, le Bureau a porté à l'attention du Service, en avril 1999, un certain nombre de questions plus générales ayant trait à l'utilisation de contentions et à l'administration involontaire de médicaments aux détenus souffrant de troubles mentaux.*

*Le Service a beaucoup trop tardé à réagir aux violations de la Loi et des politiques qui lui ont été signalées en rapport avec l'incident de novembre 1998 ainsi qu'aux questions connexes soulevées en avril 1999, et sa réponse témoignait d'un manque de coordination.*

*En décembre 1998, trois divisions de l'administration centrale du Service — Sécurité, Évaluation du rendement et Services de santé — savaient qu'une enquête régionale avait été ordonnée concernant un cas d'administration de médicaments contre la volonté d'un détenu où il y avait eu recours à la force et violation des droits, mais aucune mesure n'a été prise pour s'assurer que la politique du Service était conforme à la Loi et comprise par le personnel des autres régions. La Division de la sécurité estimait que ce problème ne la concernait pas. La Division de l'évaluation du rendement et les Services de santé attendaient que l'enquête régionale soit terminée.*

*Le rapport de l'enquête régionale ordonnée en décembre 1998 n'a pas été envoyé à l'administration centrale du Service avant juillet 1999 et n'a été examiné par la Division de l'évaluation du rendement qu'en septembre 1999, soit dix mois après l'incident. En décembre 1999, plus d'un an après l'incident, les Services de santé ont fait parvenir à l'administration régionale concernée et à la Division de l'évaluation du rendement une lettre dans laquelle ils affirmaient être « très préoccupés par l'incident ». En janvier 2000, le Bureau a été informé que des mesures avaient été prises à la suite des recommandations formulées par la commission d'enquête au sujet de l'incident de novembre 1998.*

*Le 20 janvier 2000, nous avons écrit à la sous-commissaire principale afin de lui exposer par le menu nos préoccupations concernant la façon dont le Service avait géré cette affaire et en avait assuré le suivi. En février, nous avons rencontré des hauts fonctionnaires du Service correctionnel afin de discuter de nos inquiétudes concernant la prestation de soins de santé comportant le recours effectif ou éventuel à la force, et notamment des faits portés à leur attention en avril 1999.*

*La réponse reçue de la sous-commissaire principale le 29 mars 2000 relevait les points suivants :*

- *Le SCC reconnaît l'importance de transmettre rapidement aux gestionnaires nationaux et régionaux les renseignements obtenus grâce aux vidéocassettes.*
- *Le commissaire a insisté sur le fait que le directeur général, Sécurité, a le pouvoir d'examiner les incidents lors desquels le recours à la force a des répercussions sur la sécurité du personnel et des détenus et de suggérer des mesures correctrices en conséquence.*
- *Dans les cas où la force est utilisée pour prodiguer des soins médicaux, la vidéocassette et les documents justificatifs sont envoyés au directeur général, Services de santé, afin qu'il les examine.*
- *Le Registre des incidents où on a eu recours à la force a été modifié afin d'indiquer les questions qui doivent être examinées par d'autres divisions, notamment par la sous-commissaire pour les femmes, le directeur général, Droits des détenus, Enquêtes et Services de santé.*
- *Un bulletin de sécurité traitant du recours à la force lors d'une intervention médicale sera prêt le 31 mars 2000.*
- *À la prochaine réunion du Conseil des services de santé, qui doit avoir lieu en avril 2000, le directeur général, Services de santé, demandera aux chefs des services de santé et de psychologie d'ajouter, dans leurs énoncés de qualités, la connaissance des lois provinciales sur la santé mentale.*

- *Un examen des politiques des établissements concernant le traitement avec et sans consentement sera achevé le 31 mars 2000; cet examen a pour objectif de s'assurer que ces politiques sont conformes à la LSCMLC, à la politique des Services de santé et aux lois provinciales sur la santé mentale.*
- *Tous les établissements de santé mentale du SCC offrent maintenant à leur personnel une initiation aux lois provinciales pertinentes sur la santé mentale.*

*J'ai bon espoir que la politique et les modifications aux procédures précédemment évoquées aideront à déceler les manquements graves à la Loi et aux politiques et à les corriger de façon coordonnée, objective, rigoureuse et rapide.*

## ***L'ACCÈS AUX GUÉRISSEURS AUTOCHTONES TRADITIONNELS (INERTIE EN MATIÈRE DE POLITIQUE)***

*Le Bureau a exprimé maintes inquiétudes concernant l'absence de politique claire en ce qui a trait à la possibilité pour les détenus de consulter des guérisseurs autochtones traditionnels. À la rubrique Besoins de santé des détenus autochtones, le Guide des Services de santé du Service correctionnel du Canada précise :*

> *Tous les professionnels de la santé doivent être conscients du rôle complémentaire et fort utile que la médecine traditionnelle peut jouer dans la réadaptation d'un détenu et ils doivent être encouragés à rechercher les conseils des aînés et des agents de liaison autochtones, selon les besoins.*

*En mars 1998, nous avons écrit à la Direction générale des questions autochtones, à l'administration centrale du SCC, afin de savoir si le Service avait une politique précise concernant l'accès aux guérisseurs traditionnels. On nous a informés, en avril 1998, que cette question se rattachait à plus d'une politique et le signataire de la lettre ajoutait : « Je vais consulter mes collègues à ce sujet et je vous écrirai de nouveau pour répondre à votre demande de renseignements. »*

*En juin 1998, se référant à la section du Guide des Services de santé ci-dessus mentionnée, on informe le Bureau que « le gestionnaire, Opérations des services de santé, politiques et administration, a invité tous les fonctionnaires régionaux responsables des services de santé à veiller à ce que cette question soit abordée lors d'une réunion ordinaire avec les chefs des soins infirmiers afin de mieux renseigner les membres du personnel sur cette politique et déterminer la formation dont ils pourraient avoir besoin ». La note de service que le gestionnaire, Services de santé, a fait parvenir aux fonctionnaires régionaux contient notamment le passage suivant : « pour le moment, je ne sais pas du tout comment cette politique du Service se traduit dans les faits ».*

Le 1er septembre 1998, le Bureau a reçu l'information suivante : « *Pour s'assurer que cette question sera abordée au palier national, le gestionnaire, Services de santé, a fait mettre la politique du SCC concernant les guérisseurs autochtones à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Conseil des Services de santé qui compte deux délégués de chaque région. Un représentant de Questions autochtones a également été invité à cette rencontre qui doit avoir lieu en novembre 1998.* »

Le 17 décembre 1998, nous avons écrit au Service pour lui demander de nous tenir au courant des résultats de l'examen de cette question par le Conseil des Services de santé. Le 20 janvier 1999, nous avons reçu copie d'une fiche documentaire visant à favoriser et orienter les discussions et décisions sur le sujet. Nous avons également été informés, à ce moment-là, que « *malheureusement, l'ordre du jour chargé pour cette réunion [du Conseil des Services de santé] avait obligé à reporter la question à la prochaine réunion du Conseil, qui doit avoir lieu en février* ».

En mars 1999, le Bureau a demandé par écrit au Service de bien vouloir l'informer des résultats des discussions du Conseil en février. Dans sa réponse à cette demande, en mai 1999, le Service décrivait en détail les consultations en cours et concluait en affirmant que, selon lui, « *le processus complet de consultation qu'exige cette affaire n'aura pas de résultats communicables avant septembre de l'exercice en cours* ».

En octobre 1999, le Bureau a de nouveau demandé par écrit au Service de lui transmettre les résultats du processus de consultation. En décembre 1999, le Service lui a fait la réponse suivante : « *Notre objectif demeure de faciliter un accès raisonnable aux guérisseurs; cependant, nos recherches et analyses révèlent l'existence d'un certain nombre de facteurs qu'il faut examiner avant de régler cette question... On m'a informé qu'un membre de la Direction générale des questions autochtones consultera un groupe représentatif d'Aînés et de fournisseurs de services des collectivités autochtones et cernera les facteurs à prendre en considération pour élaborer des mesures qui faciliteront l'accès aux guérisseurs en toute sécurité, tout en tenant compte de la délicate question de l'indemnisation de ces derniers. Cette consultation sera terminée à la fin de février 2000. Elle sera suivie d'une consultation du personnel du Service correctionnel, l'objectif étant de remettre des projets de politique au Comité de direction à la fin d'avril 2000.* »

Une autre lettre reçue du Service, en date du 30 mars 2000, contenait notamment les renseignements suivants :

> *À cause des contraintes budgétaires, les déplacements que nécessitent ces consultations ont été reportés au prochain exercice. Cet impondérable, ajouté au fait que cette question est extrêmement complexe et délicate, explique pourquoi ce projet ne sera achevé qu'au printemps 2001.*

*Le « projet » est maintenant reporté à un troisième exercice. Le problème a été soulevé il y a deux ans et le Service n'a toujours pas de politique sur le sujet et les délinquants n'ont toujours pas d'accès raisonnable aux guérisseurs autochtones traditionnels.*

## *CONCLUSION*

*Dans ce rapport annuel, j'ai tenté de mettre clairement en évidence les problèmes systémiques soulevés par les délinquants, de donner des exemples de situations difficiles qu'ils vivent à titre individuel et de faire ressortir la lenteur dont le Service fait trop souvent preuve dans les mesures à prendre pour corriger les situations dénoncées.*

*Il est important que toutes les parties comprennent que l'enquêteur correctionnel n'est ni un agent du Service correctionnel du Canada ni le défenseur des plaignants ou des groupes d'intérêt qui déposent une plainte. Le mandat du Bureau est de faire enquête, de manière neutre et indépendante, sur les plaintes présentées, d'examiner avec rigueur les mesures prises par le Service et les motifs qui les sous-tendent, d'appuyer ces mesures ou de les expliquer au plaignant ou, si une injustice est constatée, de formuler des recommandations sur les correctifs à apporter. L'enquêteur correctionnel s'efforce veiller à ce que les plaintes formulées par les délinquants soient traitées rapidement, objectivement et équitablement. Cet objectif ne peut être atteint que si le Service correctionnel se montre constamment sensible aux préoccupations exprimées et fait preuve (et est perçu comme faisant preuve) d'équité, de transparence et de responsabilité dans ses réactions. Les réactions du Service aux plaintes des délinquants acheminées par le Bureau demeurent excessivement lentes; elles témoignent d'une attitude beaucoup trop défensive et de l'absence de volonté de corriger les situations décriées.*

*STATISTIQUES*

## TABLEAU A
## CONTACTS [1] PAR CATÉGORIE

| CATÉGORIE | TYPE R/I [2] | ENQ.[3] | TOTAL |
|---|---|---|---|
| Isolement préventif | | | |
| Conditions | 24 | 33 | 57 |
| Placement/Examen | 91 | 90 | 181 |
| **Total** | **115** | **123** | **238** |
| Préparation des cas | | | |
| Libérations conditionnelles | 164 | 174 | 338 |
| Post-suspension | 36 | 39 | 75 |
| Permissions de sortir | 43 | 64 | 107 |
| Transfèrements | 85 | 126 | 211 |
| **Total** | **328** | **403** | **731** |
| Effets de cellule | **115** | **103** | **218** |
| Placement en cellule | **45** | **18** | **63** |
| Réclamations contre la Couronne | | | |
| Décisions | 24 | 17 | 41 |
| Traitement | 40 | 23 | 63 |
| **Total** | **64** | **40** | **104** |
| Programmes communautaires/Surveillance | **4** | **4** | **8** |
| Conditions d'incarcération | **79** | **37** | **116** |
| Correspondance | **53** | **24** | **77** |
| Décès ou blessures graves | **4** | **1** | **5** |
| Discipline | | | |
| Décision d'un président de l'extérieur | 20 | 12 | 32 |
| Décision relative à une infraction mineure | 12 | 9 | 21 |
| Procédures | 58 | 22 | 80 |
| **Total** | **90** | **43** | **133** |
| Régime alimentaire | | | |
| Pour des raisons médicales | 14 | 15 | 29 |
| Pour des raisons religieuses | 12 | 5 | 17 |
| **Total** | **26** | **20** | **46** |
| Discrimination | **23** | **12** | **35** |
| Emploi | **57** | **34** | **91** |
| Information versée au dossier | | | |
| Accès - Divulgation | 59 | 50 | 109 |
| Correction | 214 | 39 | 253 |
| **Total** | **273** | **89** | **362** |

## TABLEAU A (suite)
## CONTACTS [1] PAR CATÉGORIE

| CATÉGORIE | TYPE R/I [2] | TYPE ENQ.[3] | TOTAL |
|---|---|---|---|
| Questions financières | | | |
| Accès | 26 | 28 | 54 |
| Rémunération | 94 | 39 | 133 |
| **Total** | **120** | **67** | **187** |
| Services alimentaires | **14** | **4** | **18** |
| Procédure de règlement des griefs | **67** | **66** | **133** |
| Santé et Sécurité – Programmes/Lieux de travail | **3** | **2** | **5** |
| Soins de santé | | | |
| Accès | 149 | 219 | 368 |
| Décisions | 142 | 109 | 251 |
| **Total** | **291** | **328** | **619** |
| Services de santé mentale | | | |
| Accès | 10 | 19 | 29 |
| Programmes | 5 | 8 | 13 |
| **Total** | **15** | **27** | **42** |
| Langues officielles | **7** | **11** | **18** |
| Fonctionnement/Décisions du BEC | **10** | **5** | **15** |
| Autres questions | **9** | **2** | **11** |
| Placement pénitentiaire | **39** | **15** | **54** |
| Programmes | | | |
| Accès | 94 | 89 | 183 |
| Qualité/Contenu | 31 | 28 | 59 |
| **Total** | **125** | **117** | **242** |
| Procédures de mise en liberté | **10** | **9** | **19** |
| Sécurité des détenus | **48** | **39** | **87** |
| Fouille et Confiscation | **14** | **6** | **20** |
| Classement de sécurité | **67** | **48** | **115** |
| Administration des peines - Calcul | **28** | **19** | **47** |
| Réceptivité du personnel | **231** | **71** | **302** |

## TABLEAU A (suite)
## CONTACTS [1] PAR CATÉGORIE

| CATÉGORIE | TYPE R/I [2] | TYPE ENQ.[3] | TOTAL |
|---|---|---|---|
| Téléphone | **52** | **52** | **104** |
| Permissions de sortir - Décision | **32** | **36** | **68** |
| Transfèrements | | | |
| Décision - Refus | 111 | 96 | 207 |
| Exécution | 19 | 52 | 71 |
| Non sollicités | 148 | 65 | 213 |
| **Total** | **278** | **213** | **491** |
| Analyse d'urine | **26** | **12** | **38** |
| Recours à la force | **9** | **17** | **26** |
| Visites | | | |
| Générales | 108 | 132 | 240 |
| Visites familiales privées | 90 | 96 | 186 |
| **Total** | **198** | **228** | **426** |
| **Cas hors mandat** | | | |
| Condamnation/Peine – Infraction actuellement purgée | **15** | - | **15** |
| Immigration/Expulsion | **10** | - | **10** |
| Avocat - Compétence | **1** | - | **1** |
| Tribunal de l'extérieur - Accès | **19** | - | **19** |
| Procès à l'extérieur | **15** | - | **15** |
| Décisions – libérations conditionnelles | **30** | - | **30** |
| Mesures policières | **9** | - | **9** |
| Questions de compétence provinciale | **14** | - | **14** |
| **GRAND TOTAL** | **3082** | **2345** | **5427** |

(1) Voir Glossaire
(2) R/I: Réponse immédiate – voir Glossaire
(3) ENQ. Enquête – voir Glossaire

# *GLOSSAIRE*

***Contact***

*Tout échange entre le BEC et un délinquant, ou une personne agissant en son nom, au sujet d'un problème. Les contacts peuvent se faire par téléphone, télécopieur, lettre ou au cours d'entrevues menées par le personnel enquêteur du BEC dans les installations correctionnelles fédérales.*

***Réponse immédiate***

*Tout échange au cours duquel l'information ou l'aide demandée par le délinquant est, de façon générale, immédiatement fournie par le personnel enquêteur du BEC.*

***Enquête***

*Tout contact exigeant de la part du personnel enquêteur du BEC certaines recherches auprès du Service correctionnel du Canada ou l'analyse de documents, avant que ne puisse être fournie l'aide ou l'information demandée par le délinquant.*

*Les enquêtes varient considérablement quant à leur portée, leur complexité, leur durée et les ressources requises. Certaines questions peuvent se régler assez rapidement, mais d'autres exigent une étude approfondie des documents pertinents, de nombreuses entrevues et une correspondance soutenue avec les divers niveaux de gestion du Service correctionnel du Canada.*

## TABLEAU B
## CONTACTS PAR ÉTABLISSEMENT

| Région/établissement | Nombre de contacts | Nombre d'entrevues | Jours dans les établissements |
|---|---|---|---|
| **Délinquantes sous responsabilité fédérale** | | | |
| Edmonton | 34 | 30 | 6 |
| Centre rég. de réception (Québec) | 10 | 6 | 1 |
| Grand Valley | 30 | 24 | 4 |
| Maison Isabel McNeill | 6 | 4 | 3 |
| Joliette | 105 | 55 | 13 |
| Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci | 7 | 4 | 3 |
| Nova | 45 | 20 | 5 |
| Prison des femmes | 40 | 26 | 5 |
| Centre psychiatrique rég. (Prairies) | 24 | 12 | 5 |
| Pénitencier de la Saskatchewan | 41 | 22 | 7 |
| Springhill | 20 | 6 | 4 |
| **Total pour la région** | **362** | **209** | **56** |
| **ATLANTIQUE** | | | |
| Atlantique | 359 | 168 | 11 |
| Dorchester | 252 | 120 | 9 |
| Springhill | 152 | 65 | 5 |
| Westmorland | 67 | 26 | 4 |
| **Total pour la région** | **830** | **379** | **29** |
| **ONTARIO** | | | |
| Bath | 71 | 43 | 6 |
| Beaver Creek | 19 | 15 | 4 |
| Collins Bay | 167 | 130 | 13 |
| Fenbrook | 68 | 59 | 7 |
| Frontenac | 45 | 43 | 4 |
| Joyceville | 132 | 46 | 8 |
| Pénitencier de Kingston | 251 | 78 | 8 |
| Millhaven | 51 | 44 | 6 |
| Pittsburgh | 15 | 5 | 3 |
| Centre régional de traitement | 33 | 16 | 3 |
| Warkworth | 129 | 94 | 8 |
| **Total pour la région** | **981** | **573** | **70** |
| **PACIFIQUE** | | | |
| Elbow Lake | 10 | 4 | 4 |
| Ferndale | 32 | 11 | 3 |
| Kent | 164 | 84 | 7 |
| Matsqui | 29 | 23 | 7 |
| Mission | 83 | 58 | 7 |
| Mountain | 60 | 43 | 6 |
| Centre régional de santé | 49 | 33 | 5 |
| William Head | 75 | 50 | 8 |
| **Total pour la région** | **502** | **306** | **47** |

## TABLEAU B (suite)
## CONTACTS PAR ÉTABLISSEMENT

| Région/établissement | Nombre de contacts | Nombre d'entrevues | Jours dans les établissements |
|---|---|---|---|
| **PRAIRIES** | | | |
| Bowden | 330 | 146 | 16 |
| Drumheller | 194 | 85 | 14 |
| Edmonton | 228 | 161 | 15 |
| Grande Cache | 100 | 73 | 7 |
| Centre Pê Sâkâstêw | 45 | 29 | 5 |
| Centre psychiatrique régional | 119 | 68 | 6 |
| Riverbend | 31 | 14 | 4 |
| Rockwood | 30 | 5 | 2 |
| Pénitencier de la Saskatchewan | 232 | 114 | 10 |
| Stony Mountain | 167 | 31 | 2 |
| **Total pour la région** | **1476** | **726** | **81** |
| **QUÉBEC** | | | |
| Archambault | 161 | 57 | 7 |
| Cowansville | 64 | 44 | 7 |
| Donnacona | 128 | 83 | 8 |
| Drummondville | 54 | 18 | 5 |
| Centre fédéral de formation | 72 | 53 | 6 |
| La Macaza | 113 | 99 | 8 |
| Leclerc | 184 | 119 | 12 |
| Montée-St-François | 29 | 20 | 5 |
| Port-Cartier | 225 | 142 | 15 |
| Centre rég. de réception/USD Québec | 67 | 20 | 5 |
| Ste-Anne-des-Plaines | 34 | 15 | 3 |
| **Total pour la région** | **1131** | **670** | **81** |
| **GRAND TOTAL** | **5282*** | **2863** | **364** |

* Ne comprend pas les 88 contacts dans des CCC et CRC et les 57 contacts dans des établissements provinciaux.

## TABLEAU C
## PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE – PAR RÉGION

| Région | Nombre total de contacts (*) | Nombre de détenus(**) |
|---|---|---|
| Atlantique | 858 | 1 141 |
| Québec | 1 135 | 3 285 |
| Ontario | 998 | 3 424 |
| Prairies | 1 525 | 3 209 |
| Pacifique | 506 | 1 733 |
| **TOTAL** | **5 022** | **12 792** |

(*) Ne comprend pas les 405 contacts dans des CCC/CRC et les installations pour femmes.

(**) Au 13 mars 2000, selon le rapport d'avril 2000 sur la mesure du rendement, produit par le Service correctionnel du Canada.

## TABLEAU D
## SUITE DONNÉE – SELON LES CAS

| *CAS* | *SUITE DONNÉE* | **NOMBRE DE PLAINTES** |
|---|---|---|
| Réponse immédiate | Renseignements fournis | 1 236 |
| | Cas hors mandat | 113 |
| | Cas en suspens | 45 |
| | Plaintes prématurées | 878 |
| | Aiguillage du cas | 599 |
| | Plaintes retirées | 261 |
| **Total** | | **3 132** |
| Enquête | Aide fournie | 468 |
| | Renseignements fournis | 584 |
| | Cas en suspens | 128 |
| | Plaintes prématurées | 92 |
| | Aiguillage du cas | 297 |
| | Plaintes injustifiées | 304 |
| | Cas réglés | 322 |
| | Cas qu'il a été impossible de régler | 46 |
| | Plaintes retirées | 54 |
| **Total** | | **2 295** |
| **GRAND TOTAL** | | **5 427** |

*ANNEXE A*

**PROTOCOLE D'ENTENTE**
**entre**
**LE BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL**
**et**
**LE SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA**

*OBJET DU PROTOCOLE D'ENTENTE*

Le présent protocole d'entente décrit le cadre et le protocole pour les rapports de travail entre le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) et le Service correctionnel du Canada (SCC). Il fournit une structure pour l'interaction entre les deux organismes au cours des enquêtes du BEC sur les problèmes des délinquants. Le présent document reflète une compréhension et un engagement communs quant à l'établissement de rapports de travail coopératifs et productifs aptes à faciliter une résolution rapide des problèmes des délinquants. Le SCC et le BEC croient que de bons rapports de travail se caractérisent notamment par l'ouverture, la bonne foi, le respect, la coopération et la communication efficace.

Le SCC et le BEC reconnaissent et respectent les différents mandats, rôles et fonctions de leurs organismes respectifs. L'énoncé de mission affirme que le SCC s'engage à travailler en coopération avec le BEC, et que le SCC sera ouvert et responsable dans toutes ses interactions avec le BEC. Le BEC partage cet engagement à travailler en coopération, et de manière ouverte et responsable, lorsqu'il traite avec le SCC. Les parties reconnaissent qu'elles seront parfois fondamentalement en désaccord sur certaines questions. Néanmoins, elles croient que la résolution en temps opportun des problèmes des délinquants est presque toujours possible dans le cadre de la mission des deux organismes.

Les procédures décrites dans le présent document assureront l'atteinte des objectifs suivants :

- la communication en temps opportun par le SCC de renseignements exacts au BEC en réponse à toute demande découlant de questions qui relèvent de la compétence du BEC, ces renseignements étant fournis soit sous forme de documents électroniques, soit sous forme de documents papier;

- la prise de mesures correctives en temps opportun par le SCC en rapport avec les problèmes réels des délinquants;

- l'engagement des deux organismes à identifier clairement et objectivement les problèmes des délinquants et à résoudre promptement les problèmes signalés par les délinquants.

## MANDATS

Les mandats de chaque organisme sont énoncés dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC).

## LE RÔLE D'OMBUDSMAN DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Les parties reconnaissent que le BEC a un rôle inquisitoire et non contradictoire. Le mandat du BEC, tel que défini dans la LSCMLC, consiste à recueillir des renseignements à la suite d'une plainte formulée par un délinquant, de l'initiative de l'enquêteur correctionnel ou aux fins d'une enquête. Ces renseignements sont ensuite analysés et présentés de manière objective et complète sans aucun préjugé quant à la position du Service ou du plaignant dans quelque enquête que ce soit. C'est seulement au terme d'une enquête que le BEC adoptera une position quant à la résolution d'un problème. L'intérêt du BEC consiste à tirer des conclusions motivées et étayables au sujet du problème, peu importe que ces conclusions donnent raison au plaignant ou au Service, afin de résoudre les problèmes des délinquants en temps opportun.

Les parties comprennent que le processus du BEC est indépendant de tout autre processus judiciaire ou d'enquête et que la LSCMLC comporte des dispositions qui protègent les renseignements acquis au cours des enquêtes du BEC contre la divulgation dans d'autres procédures.

En conséquence, compte tenu de la nature distincte du rapport entre le BEC et le SCC, en comparaison des rapports que peuvent entretenir avec le SCC d'autres personnes ou organismes extérieurs à la fonction publique qui interagissent avec le SCC dans d'autres contextes, le BEC et le SCC conviennent de ce qui suit :

1) lorsqu'il présente des conclusions et des recommandations au SCC, le BEC fait de son mieux pour s'assurer que ses rapports sont complets et motivés et contiennent tous les renseignements, analyses et observations nécessaires à la compréhension de l'affaire;
2) le SCC examine les conclusions et recommandations du BEC d'une manière ouverte et non contradictoire, sans égard à la position ou aux mesures adoptées par le SCC dans d'autres contextes litigieux ou d'enquête en rapport avec les faits et circonstances en cause;
3) le BEC garde cet engagement à l'esprit en respectant les dispositions de la LSCMLC relatives à la divulgation de renseignements.

Conformément aux mandats de chaque organisme, le SCC et le BEC conviennent des protocoles suivants pour encadrer leurs rapports de travail.

## COMMUNICATION

### A. Le processus de communication

Les principes suivants régissent la communication entre les parties :

a) le SCC a, en vertu de la loi, le droit et l'obligation de gérer ses propres affaires, y compris de maintenir une approche coordonnée et informée quant à la communication avec le BEC;

b) au cours d'une enquête, le BEC a, en vertu de la loi, le droit et l'obligation de demander à toute personne de fournir, en rapport avec toute question faisant l'objet d'une enquête, des renseignements que cette personne peut être en mesure de fournir de l'avis du BEC;

c) afin de résoudre en temps opportun les problèmes des délinquants, et aux fins de la responsabilité de gestion, les conclusions et recommandations soumises par le BEC sont traitées par le ou les fonctionnaires du SCC jouissant de l'autorité et de la responsabilité nécessaires pour y donner suite;

d) afin d'assurer que le SCC donne des réponses coordonnées et en temps opportun au BEC, le BEC correspond généralement avec le SCC par l'entremise du bureau du directeur général des droits des délinquants (DGDD), sauf indication contraire dans la présente entente.

Avec ces principes à l'esprit, et afin de favoriser une communication efficace, les parties communiquent *par écrit* comme suit :

1. La correspondance adressée au commissaire est signée par l'enquêteur correctionnel, et vice versa.

2. Les membres du personnel du BEC autres que l'enquêteur correctionnel peuvent correspondre avec tout fonctionnaire du SCC qu'ils estiment indiqué, à l'exception du commissaire, mais ils envoient toute correspondance du niveau de l'administration centrale au bureau du DGDD. Le fonctionnaire du SCC en question répond au BEC à moins que le Service n'estime qu'un autre fonctionnaire de niveau hiérarchique analogue pour ce qui est de la question devrait répondre ou contribuer à la réponse.

3. Sous réserve de ce qui précède, le BEC correspond normalement avec le Service de la façon suivante :

    a) Pour toute demande de renseignements auprès du Service, le BEC adresse sa demande comme suit :

        i) Les enquêteurs peuvent s'adresser :

au personnel d'établissements et de bureaux de libération conditionnelle, y compris aux directeurs d'établissement;
au personnel régional autre que les sous-commissaires et les sous-commissaires adjoints; au bureau du DGDD, et au personnel de l'administration centrale en-dessous du niveau du DGDD.

ii) Le directeur exécutif, les conseillers juridiques, les directeurs d'enquête et les coordonnateurs des questions autochtones et des questions concernant les femmes purgeant des peines fédérales peuvent s'adresser :
au personnel décrit ci-dessus, aux sous-commissaires adjoints régionaux et aux sous-commissaires régionaux, au sous-commissaire pour les femmes et au directeur général des droits des délinquants.

b) Lorsque le personnel du BEC soumet des conclusions et des recommandations au terme d'une enquête à un fonctionnaire du SCC à l'administration centrale, il peut correspondre directement avec le fonctionnaire qui est compétent pour traiter de la question.

## B. Réunions

Les parties conviennent de tenir régulièrement des réunions pour discuter des problèmes. Les ordres du jour de ces réunions sont établis conjointement par les deux organismes. Plus particulièrement, le directeur exécutif du BEC et le directeur général des droits des délinquants font de leur mieux pour se rencontrer au moins tous les deux mois.

Au cours d'une enquête sur une question relative aux délinquants, le BEC traite d'abord avec le directeur de l'établissement/du bureau de libération conditionnelle ou avec les membres du personnel concernés à moins que la question n'en soit une qui fait l'objet de discussions, qui relève d'un niveau décisionnel supérieur ou qui a déjà été résolue auparavant.

Au cours d'une enquête, les deux organismes ont le droit de renvoyer une question à un niveau supérieur au sein de l'autre organisme si la résolution tarde à venir ou si la décision contestée a été prise à un niveau supérieur. Si l'un ou l'autre des organismes choisit de procéder ainsi, il en donne un avis préalable par écrit à l'autre organisme. L'avis écrit est normalement donné au niveau auquel la question fait l'objet d'une enquête.

## C. Contenu et délais des communications

### i) Dispositions générales relatives aux délais et aux demandes de renseignements

- Chaque organisme répond aux questions, demandes, conclusions et recommandations de l'autre dans un délai raisonnable, mais normalement dans les trente jours. Si l'organisme destinataire ne peut respecter ce délai, il donne à l'organisme demandeur une réponse intérimaire décrivant brièvement les mesures prises jusqu'à maintenant et indiquant une date cible pour la réponse finale. L'organisme demandeur peut renvoyer une question dont la réponse tarde à venir à un niveau supérieur au sein de l'autre organisme et en informer le destinataire initial.

- Les demandes faites par chacun des deux organismes sont normalement formulées par écrit et fournissent des détails clairs et précis quant aux types de renseignements demandés.

### ii) Demandes de renseignements spécifiques

- Les demandes d'ébauches de rapports d'enquêtes nationales du SCC sont soumises par écrit par l'enquêteur correctionnel au commissaire.

- Le fonctionnaire du SCC désigné pour répondre aux demandes d'avis juridiques formulées par le BEC est le commissaire adjoint au développement organisationnel.

### iii) Communication des conclusions et recommandations au Service

La méthode de communication de conclusions et de recommandations au SCC respecte les articles 170 à 180 de la LSCMLC.

- **Dispositions générales :**

Sur avis d'un problème de la part du BEC ou sur réception de recommandations, le SCC répond au BEC en temps opportun. La réponse comprend de l'information et des statistiques d'arrière-plan pertinentes au regard de la question à l'étude. Le SCC peut consulter le BEC pour déterminer quel correctif sera adopté lors de l'enquête au sujet du problème.
Sur réception de la réponse et/ou du correctif à l'égard du problème de la part du SCC, le BEC accuse réception de la réponse du SCC et fournit à celui-ci une évaluation de la réponse et/ou du correctif.

- **Dispositions particulières relatives aux rapports exigés par la Loi :**

Conformément aux articles 177 à 179 de la LSCMLC, le BEC présente au commissaire une description claire et concise du (des) problème(s) et des recommandations subséquentes. Le BEC fournit également, par la même occasion, des renseignements d'arrière-plan et les

autres données pertinentes qu'il a recueillies au cours de son enquête pour aider le SCC à réagir au problème ou à donner suite à la recommandation de manière utile.

Sur réception d'un rapport en vertu des articles 177 à 179 de la Loi, le Service peut, normalement dans un délai d'une semaine, demander des précisions quant à tout renseignement contenu dans le rapport, et le BEC fournit alors ces précisions le plus tôt possible, normalement dans un délai d'une semaine.

Le délai normal pour une réponse à un rapport en vertu des articles 177 à 179 est de trente jours, à moins que les parties ne conviennent d'un délai plus long. S'il est à prévoir que le Service ne sera pas en mesure de répondre dans le délai normal ou convenu, le Service en avise le BEC et fournit des explications quant au retard. Lorsque le Service ne répond pas dans le délai normal ou dans tout délai convenu, le BEC peut décider de renvoyer la question conformément à l'article 180, et, le cas échéant, il informe le Service de son intention de ce faire.

Conformément à l'article 180 de la LSCMLC, lorsque l'enquêteur correctionnel renvoie une question au ministre, il avise le commissaire de son intention. De même, le commissaire avise l'enquêteur correctionnel de son intention de renvoyer une question au ministre.

## EXAMEN DES DIFFÉRENDS ET CLÔTURE D'ENQUÊTES

Avant que le BEC ne présente, au sujet d'une affaire, des conclusions et des recommandations au commissaire, au ministre ou au Parlement, selon le cas, le BEC peut décider, ou les parties peuvent convenir, qu'il y aurait lieu de tenter de clore l'affaire.

### Signification de "clôture"

"Clôture" s'entend d'une entente entre les parties quant aux mesures, s'il en est, que le Service prendra pour résoudre un problème de délinquants. Sur la base de cette entente :

a) le BEC s'abstient de procéder à d'autres enquêtes ou de formuler d'autres conclusions ou recommandations au sujet de l'affaire jusqu'à ce que surviennent de nouvelles circonstances qui permettent de rouvrir l'affaire;
b) les délinquants peuvent demander une réparation accélérée afin de bénéficier des engagements du Service.

Note : Les circonstances qui permettent la réouverture d'une affaire comprennent celles qui sont décrites au présent protocole d'entente et celles dont les parties peuvent convenir expressément à l'occasion de la clôture.

Aucune entente de clôture ne peut affecter l'obligation légale du BEC de soumettre des conclusions et des recommandations lorsqu'il conclut qu'un problème de délinquants existe ou persiste.

En conséquence, même après une clôture, le BEC peut prendre des mesures additionnelles à l'égard de l'affaire en question s'il devient clair :

a) que la solution du Service n'est pas mise en oeuvre efficacement ou ne résout pas le problème;
b) que des questions sur lesquelles le BEC a convenu de cesser d'enquêter soulèvent des problèmes qui doivent être traités.

Dans la mesure où des solutions convenues sont inadéquates ou ne sont pas mises en œuvre, ou que survient une résolution incomplète ou hâtive, il n'y aura pas de véritable clôture. De ce point de vue, la clôture implique de décrire les circonstances qui maximiseront la période pendant laquelle les parties peuvent raisonnablement envisager de mettre de côté une affaire sous enquête.

**Modalités et conditions des ententes de clôture**

Les parties font de leur mieux pour appliquer les principes suivants lors de la résolution d'une affaire :

- aucun problème ou élément d'un problème ne devrait demeuré irrésolu lorsqu'il peut être réglé au moyen d'une discussion et d'un examen ouverts et complets;
- aucun problème n'est effectivement résolu si les délinquants continuent d'éprouver le problème en dépit de la solution proposée;
- les points sur lesquels les parties s'entendent quant à la résolution des problèmes devraient être maximisés, même lorsque les parties ne s'entendent pas sur tous les points;
- toutes les solutions convenues devraient être mises en œuvre de manière efficace, fiable et en temps opportun;
- les parties ne devraient revenir sur les sujets sur lesquels elles sont en désaccord qu'en cas de circonstances faisant qu'il est raisonnable et utile pour les deux parties d'y revenir, ou qu'il est nécessaire que les parties y reviennent pour permettre au BEC de réaliser son mandat;
- le respect des conditions et modalités de l'entente sous-entend nécessairement que les nouvelles plaintes qui indiquent que les délinquants n'ont pas bénéficié de la solution doivent être traitées immédiatement.

Avec ces principes à l'esprit, avant de clore une affaire, les parties tentent de rédiger un projet de modalités et de conditions qui comprend notamment les dispositions suivantes :

- un aperçu des renseignements, questions, conclusions et recommandations sur lesquels les parties s'entendent ou ne s'entendent pas;
- quant aux points de désaccord, les mesures que le Service prendra pour tenter de mettre en oeuvre la résolution de l'affaire, exprimées en termes mesurables et opérationnels, avec des calendriers de mise en œuvre de la solution et des moyens permettant d'évaluer les résultats à des moments déterminés;
- le rôle du BEC dans ce processus, le cas échéant;
- quant aux points de désaccord, les circonstances, le cas échéant, dans lesquelles ils peuvent être revus et quand/comment cela pourra se faire*;
- les renseignements relatifs à ce qui précède qui seront communiqués aux délinquants et au personnel identifié de chaque partie et les moyens permettant d'assurer une communication efficace;
- le niveau auquel les plaintes ou griefs fondés sur l'entente peuvent être présentés et les mesures prises pour assurer qu'on y répond en temps opportun.

*Note : Au moment d'évaluer l'opportunité de rouvrir une affaire, la mesure dans laquelle un problème se reproduit en dépit de la solution qui a été identifiée et mise en œuvre constitue un facteur important.

Les parties peuvent convenir de diviser l'affaire et de la clore quant à certains éléments, tout en permettant au BEC de faire rapport sur d'autres éléments.

**Examen des différends**

Les parties peuvent décider de tenter de résoudre les points sur lesquels elles ne se sont pas entendues en convenant des mécanismes **non obligatoires** qui suivent, ou de tout autre mécanisme qu'elles estiment indiqué :

- la médiation, la facilitation, l'arbitrage non contraignant ou un autre mode de résolution des conflits;
- l'examen du différend par un expert indépendant par rapport aux parties, au ministère, ou au gouvernement;
- une enquête conjointe sur place à l'endroit où est apparu le problème;
- des audiences formelles ou informelles;
- des recherches supplémentaires;
- la consultation de personnes et d'intéressés.

Les fonctionnaires qui sont autorisés à prendre de telles mesures sont :

- avant la présentation d'un rapport au commissaire en vertu de l'article 177, le directeur général des droits des délinquants et le directeur exécutif du BEC;
- avant la présentation d'un rapport au ministre en vertu de l'article 180, le commissaire et l'enquêteur correctionnel;

- avant la présentation d'un rapport destiné à être déposé devant le Parlement, le commissaire et l'enquêteur correctionnel, en collaboration avec le ministre;
- le BEC et le SCC se partagent tous les frais engagés dans le cadre de telles procédures.

**Délais en matière de clôture**

Les parties tentent de procéder à la clôture dans un délai de 30 jours.

Lorsque l'une ou l'autre des parties conclut que le processus de clôture ne résoudra pas efficacement l'affaire, l'une ou l'autre des parties peut mettre un terme à la procédure. Avant de ce faire, elle peut faire une proposition finale pour clore l'affaire. Dans un délai d'une semaine, ou à toute date ultérieure convenue, l'autre partie peut présenter sa propre proposition finale.

À ce stade, s'il n'y a toujours pas d'entente, les propositions finales des parties et tout autre dossier conjoint qui a été produit (y compris les dossiers de tentative de résolution de différends) peuvent être utilisés par l'une ou l'autre des parties dans le contexte de rapports subséquents du BEC.

**La réouverture d'une affaire**

Les affaires qui ont fait l'objet d'une entente de clôture, et les affaires essentiellement similaires, demeurent closes et les parties respectent les conditions et modalités de la clôture jusqu'à ce que :

a) les conditions et modalités de l'entente de clôture permettent la réouverture;
b) survienne un changement important ou urgent dans les circonstances qui oblige à rouvrir l'affaire**;
c) il devienne clair pour le BEC que le problème de délinquants examiné est devenu, ou demeure, une préoccupation importante;
d) les parties conviennent de rouvrir l'affaire.

**Note : "changement important dans les circonstances" comprend, sans limiter la généralité de cette expression :

- un changement important dans le droit ou la politique ou les pratiques du Service en rapport avec l'affaire;
- un incident majeur ou un incident comportant des blessures graves ou un décès quant auquel les politiques, les pratiques ou le droit contenus dans l'affaire close sont pertinents et sont en cause.

Lorsque le BEC décide de rouvrir une affaire, il informe par écrit le Service de sa décision et des motifs qui la sous-tendent. Dans un délai d'une semaine, ou dans tout autre délai convenu, le Service peut répondre à la décision. Ces échanges font partie de tout rapport subséquent au sujet de l'affaire.

**Réparation accélérée**

Lorsqu'une affaire est close, le Service communique les conditions et modalités de l'entente de clôture à tous les établissements et bureaux de libération conditionnelle et s'assure que les délinquants sont mis au courant de l'entente. Par la suite, lorsqu'un délinquant éprouve un problème que les parties avaient l'intention de résoudre au moyen de l'entente, il peut recourir à la procédure de grief, ou peut présenter sa plainte directement au BEC en s'appuyant sur les conditions et modalités de l'entente. La plainte ou le grief peut être déposé au niveau que les parties ont précisé dans l'entente de clôture.

## CONSULTATION

Le SCC peut consulter le BEC et/ou le BEC peut faire des recommandations non sollicitées ou *ad hoc* au SCC au sujet des projets de politiques ou des politiques existantes relatives aux délinquants ou au sujet de toute modification de celles-ci. Le SCC adresse toute demande de rétroinformation au directeur exécutif du BEC et propose un délai pour y donner suite. Le BEC avise le SCC s'il ne souhaite pas fournir de rétroinformation ou s'il prévoit un retard dans la communication de rétroinformation écrite. Le SCC tient compte des recommandations du BEC.

Le SCC peut demander au BEC de participer au travail à des groupes de travail ou à des équipes d'intervention. Le Service avise le BEC des groupes de travail ou équipes d'intervention à venir auxquels le BEC pourrait souhaiter se joindre. Lorsque le SCC demande une telle participation, cette participation ou contribution du BEC ne doit pas être interprétée comme un appui sans réserve de quelque conclusion ou recommandation que ce soit découlant de cette collaboration.

## PROCÉDURES APPLICABLES AU RAPPORT ANNUEL

Les parties reconnaissent l'importance de tenter de résoudre les affaires qui peuvent être incluses dans le rapport annuel du BEC. Elles conviennent que, si une résolution complète n'est pas possible, le rapport annuel devrait refléter les positions et les engagements des parties quant à leurs interactions jusqu'à la date du rapport et les mesures à prendre à l'avenir. Ceci permettra à l'enquêteur correctionnel de fournir des conclusions et des recommandations éclairées sur tous les sujets.

À ces fins, au cours d'un exercice donné :

1. Sauf indication contraire dans la présente section, les parties respectent les procédures, délais et autres règles ordinaires énoncés dans la présente entente. En particulier, les parties tentent de refléter les procédures de clôture et de résolution incluses dans la présente entente lorsqu'elles prennent en considération les affaires mentionnées au rapport annuel.

2. À tout moment au cours de l'exercice où le BEC décide qu'il est possible qu'il mentionne une affaire dans le rapport annuel, il en avise le Service lorsqu'il formule des conclusions ou des recommandations et communique des renseignements à l'appui de l'affaire.

3. Avant la fin du mois de mars, le BEC informe le Service par écrit de sa position au sujet des affaires soulevées qui sont visées par le paragraphe 1 et informe de la même manière le Service de tout autre sujet qu'il entend aborder dans le rapport annuel. Le Service fournit toute réponse par écrit avant la fin d'avril.

4. Lorsqu'il communique des renseignements, des conclusions et des recommandations sur toute affaire en vertu des paragraphes 1, 2 et 3, le BEC, le cas échéant, donne avis conformément à l'article 195.

5. Le BEC présente son rapport au ministre, et en remet une copie au commissaire du Service correctionnel avant la fin de juin. Le rapport rend compte de manière équitable et exacte des commentaires et des positions des parties sur chaque sujet et comprend, le cas échéant, des renseignements relatifs aux tentatives de clôture et de résolution de différends.

6. L'enquêteur correctionnel et le commissaire du Service correctionnel se rencontrent normalement au début du mois de mai, en compagnie du personnel approprié, pour étudier leurs positions au sujet des questions abordées dans le rapport annuel et pour tenter de résoudre autant d'affaires que possible conformément aux dispositions de la présente entente relatives à la clôture. Les parties peuvent également convenir de se rencontrer à d'autres moments aux mêmes fins. Le directeur exécutif du BEC, ou son (ses) délégué(s), peut(peuvent) rencontrer le DGDD, les gestionnaires du SCC à qui le BEC soumettrait normalement des conclusions et des recommandations, ou tout autre membre du personnel du SCC, selon les besoins, afin de :

    a) préparer les rencontres entre les dirigeants des organismes,
    b) mettre en œuvre les ententes découlant de la rencontre,
    c) faciliter autrement le processus de rapport annuel.

## COMMUNICATION AVEC LES DÉLINQUANTS

- Le SCC aide l'enquêteur correctionnel à faire connaître les fonctions du BEC par des moyens tels que l'orientation initiale au sein de l'établissement à l'intention des détenus, le manuel du délinquant, les dépliants d'information sur l'accès au processus de grief et l'établissement de réseaux informel avec les comités de détenus.

## RENSEIGNEMENTS ET RESSOURCES

- Le SCC donne au BEC accès à certains de ses systèmes de renseignements électroniques. Les détails et les paramètres décrivant l'accès aux systèmes de renseignements sont décrits dans une lettre d'entente distincte sur l'accès aux renseignements électroniques.

- Le SCC communique au BEC, de façon régulière, tout rapport intérimaire relatif à des commissions d'enquête et toute recommandation formulée par des équipes d'intervention dans la mesure où elles concernent le mandat du BEC.

## COÛTS FINANCIERS LIÉS À L'ENTENTE

- Les parties conviennent que chacune assume ses propres coûts se rapportant à l'administration de la présente entente.

## DURÉE DE L'ENTENTE

- Le présent protocole d'entente commence et entre en vigueur à compter de la date à laquelle il est signé et demeure en vigueur à moins que l'une ou l'autre des parties ne le résilie conformément à la clause de résiliation.

## RÉSILIATION DE L'ENTENTE

- L'une ou l'autre des parties peut résilier la présente entente moyennant un avis écrit de 30 jours à l'autre partie.

## MODIFICATIONS

- La présente entente peut être modifiée à tout moment avec le consentement des deux parties exprimé par écrit.

*ANNEXE B*

## OBSERVATIONS DU SERVICE CORRECTIONNEL EN DATE DU 12 JUIN 2000

***Le 23 mai 2000, le Bureau a remis copie de son rapport annuel provisoire au commissaire du Service correctionnel.***

***Les renseignements contenus dans ce rapport avaient presque tous déjà été portés à l'attention du Service dans le Rapport de l'année dernière, dans des lettres et d'autres rapports que nous lui avions fait parvenir au cours de la période visée. À notre avis, le Service avait eu la possibilité de formuler des observations sur ces renseignements, conformément aux dispositions de l'article 195 de la LSCMLC.***

***Cependant, le 12 juin 2000, le Service nous a communiqué les observations supplémentaires suivantes.***

Les observations qui suivent sont formulées conformément à l'article 195 de la LSCMLC.

À ma grande déception, j'ai constaté que les faits, les opinions et les observations énoncés dans le Rapport annuel sont présentés de manière fort différente que ce n'était le cas dans les différentes communications du Service correctionnel du Canada (SCC). Les passages de certaines réponses du Service, qui sont cités dans le Rapport, traduisent parfois très mal la position du SCC, tant sur le fond que dans les intentions. Les considérations financières et autres qui souvent constituent un aspect important de la position du Service n'ont pas été suffisamment prises en compte dans le Rapport.

**La rémunération des détenus – Le système téléphonique Millenium**

La suggestion que vous faites au SCC de subventionner le coût des appels téléphoniques des détenus, jusqu'à la fin du processus d'appel d'offres pour choisir un nouveau fournisseur de services, a été formulée pour la première fois dans le présent Rapport provisoire. À titre informatif, le processus d'appel d'offres est maintenant terminé et

l'entente avec le nouveau fournisseur devrait être signée en juin. Je tiens à souligner que le SCC assume actuellement le coût complet d'un nombre important d'appels téléphoniques faits par les détenus en leur permettant, dans des situations exceptionnelles, d'utiliser les appareils réservés à l'administration.

**La procédure de règlement des griefs**
En ce qui concerne les retards enregistrés dans le traitement des plaintes et des griefs de premier palier, le commissaire adjoint, Développement organisationnel, a fait paraître pour 1998-1999 des rapports contenant des graphiques indiquant les périodes moyennes de règlement des plaintes et griefs. La grande majorité des établissements ont rapporté des périodes moyennes qui respectaient tout à fait les délais prescrits. Selon les rapports obtenus, il faut en moyenne 14 jours pour traiter les plaintes présentées dans les établissements et 15 jours pour régler les griefs au premier palier. Les graphiques couvrent les cinq dernières années. Au cours de l'exercice 1999-2000, 12 % des plaintes et 16 % des griefs au premier niveau n'ont pas été réglés dans les délais prescrits. Au total, 577 plaintes et 153 griefs au premier palier (4 % et 5 % respectivement de l'ensemble des plaintes et griefs présentés) ont été réglés plus de 25 jours avant la date limite. Ces résultats pourraient être améliorés, mais ne révèlent certainement pas l'existence d'un problème systémique. La seule préoccupation exprimée concernait les griefs au second palier dans deux régions. Les régions concernées se sont attaquées à ce problème.

**Les transfèrements**
Vous avez suggéré que le SCC « entreprenne immédiatement une évaluation de l'efficacité » du nouveau processus de transfèrement. Étant donné que ce processus n'est en place que depuis octobre 1999, il est trop tôt selon moi pour en « entreprendre immédiatement » l'évaluation. Je tiens également à faire remarquer que les préoccupations que vous exprimez au sujet du processus de transfèrement ne correspondent généralement pas aux résultats relativement positifs qu'a obtenus le Service lors des contestations judiciaires de ce processus.

**Le recours à la force**
Dans votre rapport, vous citez un extrait d'une « récente note de service interne du SCC » commentant un incident où on a eu recours à la force, qui « met en évidence l'existence de graves problèmes de respect des droits fondamentaux des détenus ». Je tiens à souligner que cette observation, dont le contexte est plutôt mince, est utilisée pour décrire la position du Service plutôt que l'opinion de l'auteur.

Je soulève également une objection à votre généralisation à l'effet que « la haute gestion n'estime pas qu'il est de sa responsabilité de faire respecter la Loi et la politique ». La haute gestion prend des mesures pour s'attaquer aux problèmes soulevés en se servant des différents mécanismes de responsabilité à sa disposition, ce qui comprend la discussion des questions en cause lors des réunions du Comité de direction, la formation du personnel et, au besoin, l'application de mesures disciplinaires progressives.

Veuillez prendre note que la politique provisoire sur le recours à la force a été promulguée le 26 mai 2000.

**Les suicides**
Je me reporte maintenant à votre observation à l'effet que « ce qui s'est passé dernièrement à l'Unité des femmes, au pénitencier de Saskatchewan, a malheureusement mis en lumière l'absence d'approche coordonnée et efficace pour repérer et traiter les détenus suicidaires ». Ce renvoi à un incident particulier ne doit pas être considéré comme représentatif de la situation générale. Il est injuste et abusif d'interpréter ainsi un incident particulier dans le cadre du Rapport annuel. Il semble d'ailleurs que cette observation se fonde sur des renseignements tirés d'un rapport préliminaire d'enquête nationale, alors que l'enquête du coroner n'est pas encore terminée, et cite à tort et à travers les conclusions provisoires de la commission d'enquête.

**Les blessures subies par les détenus et les enquêtes**
Dans la section de votre rapport provisoire intitulée Résumés de situations, vous vous prononcez sur les intentions qu'avait le Parlement en promulguant l'article 19 de la LSCMLC. Selon vous, l'intention du Parlement était « d'inclure un plus large éventail de cas que ceux couverts par la définition de blessures graves donnée par le Service. L'enjeu n'est pas tant la nature des

blessures d'un point de vue clinique que le fait que la surveillance exercée n'ait pas réussi à prévenir des blessures qui violent de manière importante le droit des délinquants à être détenus dans des conditions humaines et en toute sécurité, ainsi que le droit à la sécurité de leur personne qui leur est garanti par la Constitution ». Votre interprétation de l'intention du législateur ne précise pas sur quels renseignements se fonde votre opinion.

De plus, sous la rubrique « Les enquêtes », vous affirmez que la « définition actuelle que donne le Service de blessure grave ne correspond ni à l'intention du législateur ni à ce que n'importe quelle personne raisonnable considérerait comme une blessure corporelle grave ». J'aimerais rappeler que la définition de « blessure grave » que propose le Service est inspirée de la définition qui figure dans le *Code criminel* et d'autres définitions connexes. Pour l'instant, le SCC n'est pas prêt à revoir cette définition.

Le rapport provisoire mentionne, sans l'expliquer plus longuement, le protocole qu'utilise le Service pour déterminer si un détenu a subi une blessure corporelle grave et indiquer comment consigner ce renseignement dans le Rapport d'incident de sécurité. Cette observation ne traduit pas réellement l'intention du protocole et ne tient pas non plus compte des nouvelles procédures qui seront mises en place afin de s'assurer que le constat de blessure corporelle grave sera effectué par un professionnel de la santé plutôt que par un membre du personnel qui n'a peut-être pas de formation médicale.

**Le recours à la force pour faciliter la fouille à nu**

Le premier cas est un résumé de l'incident où la force a été utilisée pour forcer deux détenus à se soumettre à une fouille à nu et à se « pencher » pour que leur rectum puisse être examiné avant de les placer en isolement préventif. Vous soutenez qu'il n'existait « aucun motif raisonnable de croire que l'un ou l'autre détenu dissimulait un objet interdit dans son rectum… ». Le SCC rappelle sa position, à savoir que la Loi n'exige pas qu'il y ait des motifs raisonnables de croire qu'un détenu dissimule un objet interdit dans son rectum pour procéder à une fouille à nu lors de son admission dans une cellule d'isolement.

**La fouille exceptionnelle**
Le résumé du cas concernant la fouille à nu exceptionnelle des détenus, après qu'un détenu eut été découvert, gravement blessé, dans un atelier de l'établissement, est fondé sur le raisonnement que fait votre bureau, à savoir que, parce que les documents écrits étaient incomplets et trompeurs, la fouille était contraire à la Loi et déraisonnable. Le SCC soutient toujours qu'il existait des motifs raisonnables de croire qu'un objet interdit pouvait représenter un danger réel important.

**Satisfaire aux besoins des détenus handicapés**
En ce qui concerne les cas des deux détenus handicapés qui avaient droit à une mise en liberté sous condition et qui ont été placés dans des établissements accessibles aux fauteuils roulants, vous concluez qu'il « est déraisonnable et probablement contraire à la Loi d'empêcher des délinquants de profiter d'activités liées à la mise en liberté sous condition simplement parce qu'ils sont handicapés ». Le SCC soutient que la mise en liberté de ces délinquants était conforme à la Loi. Ces cas font présentement l'objet d'une plainte devant la Commission des droits de la personne.

Fait à signaler, le SCC a répondu le 11 mai 2000 à la lettre que vous lui aviez fait parvenir le 3 mars 2000. (Copie ci-jointe)

**Le logement de mineurs dans des pénitenciers**
Dans votre rapport, vous indiquez que, le 1er mai, vous n'aviez pas encore reçu de réponse du commissaire. Nous vous renvoyons à la lettre ci-jointe qui vous a été envoyée le 15 mai 2000 et qui traite de nombreuses questions et préoccupations abordées dans votre rapport provisoire.

**Le recours abusif à la force**
Dans votre rapport, vous indiquez que, le 1er mai, vous n'aviez pas encore reçu de réponse du commissaire. Je vous signale que j'ai signé une réponse en son nom le 26 mai 2000. (Copie ci-jointe)

Si vous avez des questions au sujet de nos observations supplémentaires, nous en discuterons volontiers avec vous et votre personnel.

## LE SECTEUR DES DÉLINQUANTES

## RÉPONSE AU RAPPORT ANNUEL PROVISOIRE DE 1999-2000 DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

La réponse du mois de mars présente un certain nombre d'arguments dont n'a pas traité le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) :

La sous-commissaire pour les femmes (SCF) examine tous les griefs au troisième palier, présentés par des délinquantes, avant que ceux-ci ne soient signés par la personne à qui ce pouvoir a été délégué.

Nous prenons connaissance des rapports trimestriels sur les griefs et avons décidé de pousser plus loin l'étude d'un échantillon de cas ressortissant à l'un des principaux domaines de plaintes, celui du rendement et du harcèlement du personnel. Les résultats de cette étude ont été transmis au BEC. En mars, nous avons également décidé de lui communiquer à l'avenir les résultats de nos examens des rapports trimestriels.

Le BEC passe également sous silence le fait que les délinquantes utilisent d'habitude d'autres moyens pour exprimer leurs préoccupations et profitent notamment à cet effet de la visite mensuelle de l'enquêteur du BEC; des visites de représentants locaux, régionaux et nationaux de la Société Elizabeth Fry; des visites, depuis trois ans, du vérificateur de la dotation mixte; et de rencontres, de contacts téléphoniques et d'échanges de correspondance avec le personnel de la SCF et du Secteur des délinquantes.

Manifestement des divergences subsisteront entre le SCC et le BEC quant à la nécessité de s'interroger davantage sur la fréquence d'utilisation par les délinquantes de la procédure de règlement des griefs.

## LES FEMMES PURGEANT UNE PEINE FÉDÉRALE

Le BEC connaît très bien la **Stratégie d'intervention intensive** qui a été adoptée après deux ans de discussions, de consultations et de recherches. Cette stratégie prend appui sur la conclusion voulant que les femmes dites à sécurité maximale présentent un niveau de risque et de besoins différent, et décrit le genre de logement et d'interventions dont elles ont besoin.

L'annonce de cette stratégie précisait à quelle date celle-ci serait pleinement opérationnelle et faisait état de l'engagement pris par le SCC de ne pas procéder au transfèrement des femmes dites à sécurité maximale tant que les nouvelles unités aménagées à leur intention ne seraient pas pleinement opérationnelles, conformément à notre mandat de protéger la sécurité publique. Le projet respecte l'échéancier prévu.

L'idée voulant que les unités à sécurité maximale colocalisées pour femmes purgeant une peine fédérale constituent une forme d'isolement est incompatible avec la Loi et les politiques en vigueur.

En vertu de l'article 30 de la LSCMLC, le SCC a le pouvoir de séparer les délinquantes qui n'ont pas la même cote de sécurité, et séparer ne veut pas dire isoler.

Nous avons pris bonne note de la préoccupation exprimée concernant **les programmes et services offerts aux femmes dites à sécurité maximale** pendant la période de construction et d'aménagement des unités qui leur sont destinées. Des ressources sont mises à la disposition des unités colocalisées, et continueront de l'être, afin d'y assurer la prestation de programmes de base et d'activités récréatives ainsi que de services de counseling et d'Aînés. Il peut arriver que les programmes soient interrompus à la suite d'incidents et lorsque le personnel des programmes, contractuels ou employés, accepte un autre emploi.

Le **nombre de femmes dites à sécurité maximale** demeure stable et se situe aux environs de 30 délinquantes. Toutefois, la population des unités colocalisées a augmenté parce que la population carcérale générale a, elle aussi, augmenté. Afin de résoudre les problèmes que pose cette hausse de population, le SCC construit des logements supplémentaires dans les établissements régionaux. Mais en attendant que ces logements soient prêts, la seule solution est d'utiliser les unités colocalisées. Les régions ont reçu l'ordre d'établir des critères objectifs pour le transfèrement des femmes dites à sécurité moyenne dans les unités colocalisées. Ainsi, dans la région de l'Atlantique, où l'augmentation de la population oblige à trouver des locaux de remplacement, il a été décidé de ne pas admettre plus de 40 délinquantes à l'établissement pour femmes Nova.

La **Stratégie en matière de santé mentale** a été adoptée en 1997 et sa mise en œuvre s'étend sur trois ans. Depuis lors, la Stratégie a provoqué des changements importants; à titre d'exemples, la norme en matière de ressources humaines est maintenant plus élevée pour les services de psychologie [le ratio est passé d'un intervenant pour 45 délinquantes à un intervenant pour 25 délinquantes] ainsi que

le plan de formation et la mise en œuvre de la thérapie comportementale dialectique et du Programme de traitement intensif du Centre psychiatrique régional.

Les établissements régionaux sont la norme nationale de logement qui a été approuvée pour les délinquantes dites à sécurité minimale et à sécurité moyenne. Le pavillon de ressourcement Okimaw est la norme nationale pour les délinquantes dites à sécurité minimale et moyenne qui se sont engagées à suivre les enseignements et le processus de guérison autochtones. Cette norme nationale a été spécialement conçue à l'intention des délinquantes et diffère de la norme nationale de logement pour les délinquants à sécurité minimale et moyenne.

Au cours de la dernière année, d'aucuns ont suggéré de construire les logements destinés aux femmes dites à sécurité minimale à l'extérieur du périmètre de sécurité. Le SCC est en train d'examiner cette question dans le cadre de l'exercice annuel de planification des locaux. Cet exercice de planification exige une analyse fouillée qui comprend une analyse démographique ainsi qu'un plan de programmes et un plan opérationnel pour une unité d'habitation à sécurité minimale. Ce genre d'analyse fouillée est exigé pour toutes les propositions relatives aux locaux.

En dernier lieu, les questions que le BEC propose de réexaminer sont toutes des questions que le SCC a déjà examinées et dont il continue de se préoccuper. Cependant, ce ne sont pas des questions qu'il est possible de résoudre facilement et rapidement.

*ANNEXE C*

## RÉPONSE DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL AUX OBSERVATIONS DU SCC

Nous remercions le Service d'avoir accepté de nous faire part de ses points de vue.

Certains éléments de la réponse renvoient à des faits qui se sont produits bien après la date où nous avons présenté notre rapport provisoire au commissaire du Service correctionnel. À cet égard, je pense qu'il serait inopportun de reproduire ou de commenter des lettres que le SCC nous a fait parvenir de nombreuses semaines après la fin de l'année visée par le Rapport et plus longtemps encore après la date limite de réponse, prévue dans le protocole d'entente.

La plupart des autres observations du Service sont formulées en termes explicites et n'exigent pas d'autre réponse puisqu'elles ont été abordées assez longuement dans le cadre de nos communications avec le Service au cours de l'année. Je laisse au lecteur le soin d'évaluer la pertinence et l'impact de ces observations sur les échanges concernant les questions en jeu.

J'aimerais cependant formuler les quelques observations suivantes.

### Le système téléphonique Millenium

Le Service indique que la possibilité de subventionner le coût des appels des détenus en attendant la fin du contrat a été évoquée pour la première fois dans notre rapport provisoire. C'est exact. Mais si tel a été le cas, c'est que nous n'avons reçu qu'en avril de cette année la « réponse définitive » du Service à notre rapport de l'an dernier. C'est après avoir pris connaissance de cette réponse que nous est venue l'idée de suggérer l'octroi de subventions.

Histoire de mettre les choses au point, nous n'avons pas recommandé d'accorder ces subventions en attendant la fin du processus d'appel d'offres. Nous les avons recommandées tant que la mise en œuvre du nouveau système ne sera pas terminée.

Nous faisons remarquer que le Service n'a pas eu d'autres réactions à notre proposition.

**Les transfèrements**

Il n'est certainement pas trop tôt pour commencer l'évaluation d'un système qui est en place depuis huit mois.

**Les suicides**

Dans le Rapport annuel, nous faisons observer qu'en ce qui concerne la question des suicides, le Service n'a pas tenu l'engagement qu'il avait pris de déployer, en temps utile et de manière coordonnée, des efforts pour repérer et gérer les cas de suicides éventuels. Le cas évoqué par le Service est malheureusement un résultat direct de cette négligence. Il est difficile de comprendre que le Service juge qu'il est « injuste et abusif d'interpréter ainsi un incident particulier dans le cadre du Rapport annuel ». En outre, notre conclusion se fondait sur l'étude des documents relatifs à cet incident, qui avaient été remis à la commission d'enquête avant réception du rapport provisoire.

**Les blessures subies par les détenus et les enquêtes**

En cinq ans, c'est la première fois que le Service renvoie à une définition autre que sa propre définition des blessures corporelles graves. Il sera intéressant de vérifier si les définitions d'autres sources correspondent aux intentions qu'avait le Parlement en promulguant l'article 19 de la LSCMLC.

**Les femmes purgeant une peine fédérale**

Nous avons insisté sur la façon dont le Service réagissait aux plaintes émanant des femmes détenues dans les pénitenciers, sur l'efficacité avec laquelle il corrigeait les situations dénoncées et assurait un suivi. La procédure de règlement des griefs n'est qu'un aspect de cette démarche. Ce que nous avons recommandé, il y a deux ans, c'est d'examiner comment les plaintes des détenues étaient gérées dans les pénitenciers où sont logées des femmes, en s'intéressant notamment à la perception que celles-ci ont de l'efficacité avec laquelle leurs préoccupations sont prises en compte.

**Résumés de cas**

En ce qui concerne certains de nos résumés de cas, le Service affirme « qu'il maintient sa position » sur les points d'interprétation juridique. Nous aussi.

Malheureusement, à la fin de juin 2000, nous n'avions pas pu encore demander à une tierce partie de régler ces différends d'ordre juridique. À ce jour, le Service a refusé d'avoir recours à un tel mécanisme.